

LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES GALLEGAS EN LA RECESIÓN ECONÓMICA ACTUAL Y LA CRISIS DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA LOCAL

Manuel Cabanas Veiga

*Investigador predoctoral. Área de Derecho constitucional
Universidade da Coruña*

Recepción: 25 de junio de 2014

Aprobado por el Consejo de redacción: 27 de junio de 2014

RESUMEN: Ante los actuales avatares a los que se enfrentan las Diputaciones Provinciales, es preciso examinar la conveniencia de su mantenimiento en la actualidad. Así, en el presente trabajo se aborda la cuestión provincial para averiguar cuáles son los principios que han definido a la Diputación Provincial a lo largo de la historia de nuestro país, cuáles son las nuevas realidades a las que han de hacer frente las corporaciones provinciales a día de hoy y cuáles son las deficiencias que ponen en cuestión su vigencia.

PALABRAS CLAVE: Diputación provincial; autonomía local; tecnocracia, Democracia; Estado social; área metropolitana; eficiencia.

ABSTRACT: Given the present events faced by Spanish provinces, it is necessary to examine the advisability of their current maintenance. So, the provincial matter is dealt with in this paper in order to find out which principles are those that have defined the Spanish province throughout our country's history; which new realities must be faced by Spanish provincial corporations nowadays; and which deficiencies are those that raise questions about its validity.

KEYWORDS: Spanish province; local autonomy; technocracy, democracy; welfare state; metropolitan area; efficiency.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. BREVE HISTORIA DE LAS DIPUTACIONES EN ESPAÑA: ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE GALICIA. III. NATURALEZA CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. IV. LOS RETOS ACTUALES DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. 1. El intermunicipalismo. 2. Las nuevas formas de organización territorial. 2.1. Las áreas metropolitanas. A. Dimensión socio-económica de las áreas metropolitanas. B. Dimensión jurídico-política de áreas metropolitanas. 2.2. La gobernanza: un nuevo modelo político-jurídico. 3. Las Diputaciones provinciales y los partidos políticos. 4. Las Diputaciones provinciales y la nueva Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. V. EL ESTADO SOCIAL Y EL ESTADO TECNOCRÁTICO EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL. VI. UNAS NUEVAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

El tema provincial en nuestro país ha sido un tema enormemente controvertido desde sus inicios. Así, afirma González Mariñas que "cuestionar su conveniencia es desde luego una de las constantes más batallonas de la fluctuante historia de nuestro régimen local"¹. Por tanto, si las Diputaciones Provinciales se mantienen por muchos años más, al menos, y permítaseme la expresión, se habrá "roto otra lanza" en la defensa de dicha institución. Si, por el contrario, finalmente ésta fuese suprimida, este trabajo habrá intentado servir como un merecedor epitafio para tan digna institución de la tradición constitucional española. De esta forma, se hubiera querido abordar aquí, de forma más extensa, toda la problemática que abarca la cuestión provincial², pero el objeto y extensión del trabajo aconsejan lo contrario. Además, como dice el ginebrino, "aquel que dice todo, dice pocas cosas, pues al final de cuentas no se le sigue escuchando"³ o, como es el caso, leyendo.

De esta forma, al abordar el objeto del presente trabajo, no nos hemos ceñido a un análisis avalorativo y formal de la institución provincial, limitándonos únicamente a la normativa vigente en que se regula, sino que hemos abordado la institución provincial en toda su amplitud para averiguar, si fuese posible, cuáles son los principios materiales que la definen y que la dotan de contenido. Hacer lo contrario, supondría abandonar parte del objeto del estudio, ya que se analizaría su cuerpo pero no su espíritu. Así, afirma Ruipérez que "la Ciencia del Derecho Constitucional, por mor de ese doctrinarismo tecnocrático, ha quedado reducida exclusivamente a dos contenidos; por un lado, la glosa, avalorativa y acrítica, de las sentencias del Tribunal Constitucional, y por otro, el limitarse a ofrecer (...) soluciones puntuales que se plantean en la práctica política diaria. Quien pretenda hacer otra

1 GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones provinciales en Galicia: Del Antiguo Régimen al constitucionalismo*, Diputación provincial de La Coruña, Publicaciones: Escuela gráfica e impr. Provincial, Colegio Calvo Sotelo, A Coruña, 1978, cit. p. 179.

2 Este trabajo es un extracto de una extensa investigación nacida al amparo de la concesión de una bolsa de investigación de la Diputación de A Coruña llevado a cabo para este año 2014.

3 ROUSSEAU, J. J., *Emilio o de la educación*, (1762), traducido por Luis Aguirre Prado, 1985, cit. p. 285.

cosa, será (...) expulsado de manera inmediata de la condición de jurista⁴". No obstante, en nuestra más que cuestionable opinión, el jurista no debe enmudecer y cerrar los ojos ante una realidad adversa aunque "el valor moral necesario para mantener una opinión distinta y defenderla ante unos lectores irritados o una audiencia adversa sigue escaseando en todas partes⁵" en palabras de Tony Judt. Sin embargo, escribía Rousseau que "no se debe escribir para tales lectores [los que siguen las convenciones de la época] cuando se quiere vivir más allá de su siglo⁶".

Por otra parte, a pesar de que el presente trabajo ha recaído en gran medida en el estudio de las provincias gallegas, su interés debe hacerse extensible a todo el territorio, ya que se aborda la institución de las Diputaciones Provinciales en abstracto. Además, en una opinión que, aunque cuestionable, sin duda anecdótica, del ginebrino, el caso gallego sería el que mejor define el funcionamiento del gobierno español. Así, en su opinión, sólo es posible conocer el verdadero funcionamiento del gobierno de un Estado en las provincias más alejadas, las cuales conservan las costumbres más tradicionales de un país. Y no solo es preciso alejarse de la capital del Estado, sino también de las ciudades. Así, en sus palabras, "los españoles son más españoles en Galicia que en Madrid (...) Ahora bien, es el medio rural quien hace el país, es el pueblo del campo quien forma la nación⁷". Por tanto, según el criterio del autor, este trabajo ofrece una investigación más amplia de lo que, en un principio, aparentaba ser. Obviamente, la pretensión no es tan ambiciosa como la lograda por Rousseau, sino que lo que se busca es no anclarse a un periodo del tiempo, sino a una idea, pues el tiempo pasa pero las ideas se perpetúan por siglos y, de igual forma, el trabajo pretende seguir vigente durante el mayor tiempo posible.

II. BREVE HISTORIA DE LAS DIPUTACIONES EN ESPAÑA: ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE GALICIA

Así, la organización territorial del Antiguo Régimen se caracteriza por mostrar una disparidad de autoridades sin una competencia definida y unas circunscripciones territoriales imprecisas⁸. De esta forma, la Galicia moderna⁹ estaba estructurada en cinco Provincias: Santiago, Betanzos, Lugo, Mondoñedo y Ourense, únicas ciudades de Galicia¹⁰, a las que

4 Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *La Constitución del Estado de las Autonomías. Teoría constitucional y práctica política en el "federalising process" español*, Ed. Biblioteca Nueva S. L., Madrid, 2003, pp. 117-118.

5 JUDT, T., *Algo va mal*, Traducido por Belén Urrutia, Santillana Ediciones Generales, 2010, cit., p. 155.

6 Cfr., ROUSSEAU, J. J., *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres y otros escritos*, (1753), Técnos, Madrid, 1987, p. 4.

7 ROUSSEAU, J. J., *Emilio ...*, 1985, cit., pp. 541-542.

8 Más adelante veremos cómo, actualmente, se está apostando por una organización territorial de características muy similares.

9 Data de 1480, tras la pacificación del Reino por los Reyes Católicos. Cfr., GONZÁLEZ MARINÑAS, P., *Las Diputaciones...*, p. 23.

10 Ferrol y Pontevedra eran una villa y no una ciudad, por lo que no eran provincia y, por tanto, no tenían procurador en Junta. *Ibidem*, pp. 25-26.

posteriormente se incorporarán Coruña y Tui. Estas siete provincias del Reino de Galicia¹¹ tenían extensiones y población muy desiguales, por lo que su administración carecía de racionalidad. Posteriormente, con la división del territorio español en 31 Intendencias, el Reino de Galicia se convertirá en única intendencia, por lo que se habla de ella como provincia¹². Además, tras la invasión napoleónica, debido a la rápida oposición de Galicia al ejército galo, ésta ya contaba con una Junta de Defensa en este territorio y que, posteriormente, se convertirá en un instrumento básico para la representación en las Cortes de Cádiz¹³. En ellas, se acuerda dividir el territorio español en provincias¹⁴, buscando su racionalización frente al caos administrativo precedente. Ahora bien, las Diputaciones carecían de funciones representativas¹⁵, ya que éstas eran monopolio de las Cortes¹⁶, pero si tenían funciones administrativas y económicas. De esta forma, las Juntas de Defensa darán paso¹⁷ a las Diputaciones Provinciales, con la finalidad de amoldar la autonomía de las primeras al nuevo Estado liberal centralizador.

La Constitución de 1812 establecía la fórmula de "fomento de la prosperidad económica" como finalidad del gobierno y administración de las provincias¹⁸, realizando ésta importantes labores sociales, de beneficencia y de fomento económico que contribuirán a crear un Estado fuerte y centralizado, que luchaba contra la desigualdad de la sociedad, tanto dentro de cada territorio como entre los mismos¹⁹. En el caso gallego, el paso de la Junta de Defensa a la Diputación provincial fue confuso, ya que se mantuvieron las siete provincias gallegas a efectos de representación, y costoso, ante la oposición de los pueblos gallegos, que veían mermar su autonomía local frente al carácter centralizador de la Diputación²⁰. Por tanto, Galicia, antes de la división provincial de Javier de Burgos, era una provincia única²¹. Además, los nuevos municipios constitucionales vinieron a sustituir a las parroquias gallegas,

11 No se puede confundir las provincias gallegas con la Institución provincial de Cádiz. Ésta división gallega no tenía competencias administrativas y solo servía a efectos de representación en la Junta del Reino. Por el contrario, las provincias constitucionales carecían de representación pero tenían competencias económicas y administrativas.

12 No obstante, se mantienen las siete provincias del Reino de Galicia para la representación en la Junta. Esta Junta no tiene funciones de gobierno ni administración; era meramente representativa, a diferencia de las provincias. *Ibidem*, pp.28-31.

13 *Ibidem*, pp. 31-32 y 48-49.

14 Artículo 11 de la Constitución de 1812.

15 A diferencia de las antiguas Juntas de Reinos *Ibidem*, pp.29-31, 36-37, 177-178.

16 Cfr., ESTRADA SÁNCHEZ, M., "¿Y para qué queremos las Diputaciones? Una reflexión en torno a los orígenes y la primera evolución de las Diputaciones provinciales", *AFDUC*, N°12, p. 309.

17 Cfr., GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones...*, p. 53.

18 Artículo 325, 335 y 336 de la Constitución de 1812, desarrollado en el Decreto de 21 de Junio de 1813.

19 Cfr., SALVADOR CRESPO, M., "Las Diputaciones provinciales en la Constitución de Cádiz de 1812", *Sobre un hito jurídico, La Constitución de 1812. Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, Universidad de Jaén, Jaén, 2012, p. 557.

20 Pero bajo a esa oposición centralizadora se escondía la defensa de los intereses de la oligarquía local absolutista, la cual no estaba dispuesta a renunciar al poder que ejercía sobre la población de sus respectivos territorios, GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones...*, pp. 57-79 y 178.

21 Ello se debió a la importantísima representación que realizó la Junta del Reino de Galicia del territorio en las Cortes de Cádiz. *Ibidem*, pp. 34-36 y 58.

las cuáles gozaban de reconocimiento administrativo, formándose éstos por agregación de parroquias, lo que da lugar a un mapa municipal gallego enormemente racional²².

De esta forma, con el retorno de Fernando VII se vuelve a la confusión organizativa que caracterizaba al Antiguo Régimen²³ frente a la claridad y sencillez de sistema liberal. Se vuelve, de esta forma, a la Intendencia de Galicia²⁴, dividida igualmente en las siete provincias, cambiando únicamente el gobierno de la misma pero no su extensión territorial. Esto, junto con la penosa situación económica y la represión ideológica, supuso el caos en la administración absolutista²⁵ y con un decreto de 1820 se restaura la Constitución de 1812, dando lugar al Trienio Liberal y volviendo a entrar en vigor las Diputaciones²⁶, precedidas de nuevo de las Juntas Superiores²⁷. Así, tiene lugar, una vez más, el transito de las Juntas de Defensa²⁸ a las Diputaciones Provinciales, colaborando intensamente la Provincia Única de Galicia²⁹ en dicha transición³⁰. Pero por las dificultades económicas del país y la reacción absolutista, vuelve a instaurarse la administración del Antiguo Régimen y se anula la división provincial³¹. No obstante, con la muerte de Fernando VII se pone fin a la Década Omniosa. Así, el Real Decreto de 30 de Noviembre de 1833³² establece la división del territorio español en 49 provincias³³, fijando los límites y extensiones de las mismas y los mecanismos para suplir las disfuncionalidades territoriales³⁴. Por tanto, esta división provincial buscaba romper

22 Cfr., MÍGUEZ MACHADO, L., "Galicia y la reforma de la Administración Local", *Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Nº Extra 1, Noviembre, 2013 p. 322.

23 El 15 de Junio se dicta un Real Decreto por el que se suprimen las Diputaciones y se establece que sus funciones pasen a las antiguas contadurías de provincia.

24 La Diputación de Galicia empieza a abrazar ideas absolutistas en 1814 y termina por desaparecer el 27 de junio de 1814, antes de ser decretada por Fernando VII. Cfr., GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones...*, pp. 80-81 y 88.

25 Cfr., GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones...*, pp. 87-92.

26 Aunque eran teóricamente descentralizadoras, estaban controladas por el poder ejecutivo. Cfr., M. Estrada Sánchez, "¿Y para qué queremos...", pp. 315-318.

27 Cfr., GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones...*, P., pp. 97-98.

28 Creadas, una vez más, para la defensa de los intereses constitucionales del pueblo español.

29 Presentó diversas dificultades organizativas debido a su extensión. Cfr., GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones...*, pp. 99-100.

30 Fue el caciquismo quien alentó los levantamientos absolutistas, pero a pesar de caer éste, el caciquismo se mantendrá hasta nuestros días. Este parásito político provocará conflictos entre las diversas ciudades gallega, quebrando, así, la solidaridad territorial en Galicia. De este modo, al actuar los caciques en su propio beneficio, sin tener en cuenta los problemas de cada pueblo, los municipios pierden crédito. Cfr., SALVADOR CRESPO, M., "Las Diputaciones provinciales...", pp. 556 y 557 y GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones...*, pp. 146-147, 180-182.

31 Cfr., GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones...*, pp. 138-139.

32 No obstante, esta división provincial pudo realizarse con celeridad debido al avanzado trabajo realizado por el Ministerio de Calomarde en el periodo absolutista. Cfr., MÍGUEZ MACHADO, L., "Galicia y la reforma...", p. 324.

33 Es en este momento cuando nace la provincia como demarcación territorial. Vid., SALVADOR CRESPO, M., "Las Diputaciones provinciales...", p. 571.

34 Al frente de este proyecto se encontraba Javier de Burgos. En caso de que un pueblo tuviese parte de su territorio en otra provincia, el territorio pertenece a aquella en que se halle el pueblo. Con Portugal rigen los tratados internacionales. Cfr., CARBONELL PORRAS, E. "La división del territorio en provincias y su evolución", *Sobre un hito jurídico, La Constitución de 1812. Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, Universidad de Jaén, Jaén, 2012, pp. 446-447.

con las lealtades al Antiguo Régimen y crear nuevos intereses relacionados con el sistema representativo³⁵.

Será el artículo 69 de la Constitución de 1837 el que consolide a las Diputaciones definitivamente en España, ya que nunca más volverán a desaparecer. Además apenas se produjeron cambios en los límites provinciales desde su consolidación³⁶. Así, las Diputaciones se mantendrán en los diferentes regímenes españoles, pasando por tendencias centralizadoras y descentralizadoras³⁷. Por todo ello, la finalidad de las diputaciones se fundamenta en organizar el Estado de forma más racional³⁸, lo cual es una idea a tener en cuenta cuando se abordan las nuevas formas de organización territorial. La racionalidad no debe relacionarse con la idea de eficiencia, ya que son finalidades muy diferentes, como veremos más adelante. De esta forma, a pesar de las dificultades que tuvieron las Diputaciones Provinciales a lo largo de su Historia, enfrentándose primero a las oligarquías absolutistas para más tarde enfrentarse a las oligarquías conservadoras, lograron salir adelante y servir de instrumento para la consolidación del Estado constitucional en España. Con ellas se buscaba racionalizar la división del territorio y el fomento de la prosperidad económica del país a través de obras de utilidad común, como educación o sanidad.

III. NATURALEZA CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIA DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Resultado, por tanto, de toda la evolución histórica expuesta, son los preceptos en los que, actualmente, se encuentran reguladas las instituciones provinciales. Así, tanto la exigencia de Ley como la consolidación misma de los límites provinciales actuales, hunden sus raíces en el proceso histórico de afianzamiento de las Diputaciones Provinciales. De esta forma, el artículo 25 del Real Decreto Legislativo 781/1986, del 18 de abril, establece que el Territorio de la Nación española se divide en cincuenta provincias con los límites, denominación y capitales que tienen actualmente.

En primer lugar, es preciso destacar que la provincia es una institución constitucional indispensable para asegurar los principios constitucionales y, además, una entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución, que la define, al tiempo, como "entidad

35 Cfr., GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones...*, p. 128.

36 Posteriormente, Primo de Rivera añade una provincia más a las 49 de la división anterior, dividiendo a canarias en dos provincias, haciendo un total de 50 provincias. Así, la provincia adquiere su reconocimiento expreso como entidad local en este momento. Empero, hay que tener en cuenta que la división anterior, la de 1833, únicamente se aplicaba al territorio peninsular, gozando los territorios de ultramar de un régimen autónomo, el cual gozó de garantía constitucional con la Constitución de 1931. Vid., SALVADOR CRESPO, M., "Las Diputaciones provinciales...", p. 571. Ello explica que Ceuta y Melilla estuviesen al margen del mapa autonómico español hasta 1995. Será en esta época cuando los legisladores empiecen a exigir que cualquier cambio directo en los términos provinciales se realice mediante Ley. Así, las Diputaciones se han mantenido, desde entonces, estables hasta nuestros días. No obstante, hubo un proyecto para crear una provincia norteafricana que no llegó a aprobarse. Cfr., CARBONELL PORRAS, E., "La división del territorio...", pp. 550-553.

37 Cfr., GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones...*, pp. 171-173.

38 *Ibidem*, pp. 177 y 182.

local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios" y como "división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado"³⁹. Así, como bien reza la conclusión final de González Mariñas, "la Historia de las Diputaciones provinciales de Galicia es, en suma, la Historia de nuestro primer constitucionalismo, sistema de tan difícil implantación entre nosotros y del que tales corporaciones eran pieza clave"⁴⁰. Por tanto, según el Tribunal Constitucional (TC), la Constitución española de 1978 concibe a las provincias en su cuádruple dimensión de entidad local (artículos 137, 141.1 y 141.2 de la CE), circunscripción electoral (artículos 68 y 69.2 CE), división territorial para la realización de los fines del Estado (artículo 141.1 CE) y como iniciativa de constitución de Comunidades Autónomas. (artículo 143.1 CE)⁴¹. Es lo que se conoce como "garantía constitucional de la provincia"⁴².

En el artículo 141 de la Constitución de 1978 se establece que la provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Además, cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica, lo cual es ya una exigencia de los legisladores de comienzos del siglo XX. También establece que el gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Por tanto, en este artículo, la Constitución le concede a las Diputaciones el pleno reconocimiento como entidad local, desarrollado en la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local. También se reconocen como entidades locales en los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, si el Estatuto de Autonomía no menciona expresamente la provincia en su articulado, no puede interpretarse su silencio como la supresión provincial para dicho territorio autonómico⁴³. Por otro lado, el apartado 3 del mentado artículo 141 establece el "derecho asociativo de los municipios"⁴⁴, reconocido por la Carta Europea de la Autonomía Local en el artículo 10.1. En definitiva, se reconoce la autonomía provincial, pero no se trata de una autonomía política⁴⁵, sino administrativa.

39 Fundamento Jurídico 3 de la STC 32/198 y Fundamento Jurídico 40 de la STC 31/2010.

40 GONZÁLEZ MARIÑAS, P., *Las Diputaciones...*, cit., p. 188.

41 Estas cuatro facetas también han sido destacadas por el TC en el Fundamento Jurídico 3º de la STC 32/ 1981, en el Fundamento Jurídico 10º de la STC 48/2004 y en el Fundamento Jurídico 4º de la STC 385/1983. Sin embargo, otros autores solo destacan las tres primeras facetas mencionadas Cfr., CARBONELL PORRAS, E., "La división del territorio...", pp. 538.

42 Ésta tiene una perspectiva positiva (como entidad local, autonomía provincial y carácter representativo) y negativa (alteración de los límites provinciales mediante Ley, atribución del gobierno a los entes provinciales y la denominación de provincia como tal). Además, de acuerdo con la STC 48/2004 otro elemento negativo podría ser también la suficiencia financiera de la provincia. Cfr., BERNARDI GIL, X. y GALÁN GALÁN, A. "La garantía constitucional de la provincia a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El debate actual sobre las Diputaciones Provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales", Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, p. 34

43 Fundamento Jurídico 40 de la STC 31/2010.

44 Desarrollado en el artículo 135 de la Ley 5/1997.

45 Así lo establece el Fundamento Jurídico 3 de la STC 32/1981.

Sin embargo, esta garantía constitucional de la provincia no se limita a aspectos meramente formales, sino que necesita para su existencia estar dotada de un cierto contenido. Por tanto, aunque el gobierno de la provincia exista como tal organismo, si no tiene competencias o éstas son irrelevantes, la Diputación Provincial carece de existencia real. Ahora bien, no existe un precepto constitucional que establezca las competencias mínimas necesarias para mantener la existencia autónoma de la provincia (garantía institucional de la autonomía provincial), las cuales estarán vedadas al legislador ordinario. Anteriormente, se entendía que la garantía institucional no asegura un contenido competencial concreto y fijado eternamente, sino "la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar". De esta forma, la autonomía provincial supone que la Diputación ha de tener potestades para la gestión de sus intereses y para la aprobación de su propio presupuesto⁴⁶. No obstante, la jurisprudencia del TC ha arrojado un poco de luz a esta cuestión, determinando que el contenido mínimo de esa garantía institucional es la asistencia y cooperación con los municipios. Por tanto, las Diputaciones Provinciales deben realizar necesariamente la asistencia y cooperación municipal, pero en la misma pueden colaborar agrupaciones de municipios. En definitiva, lo importante no es el nombre sino la función. De esta forma, el TC otorga a la provincia un contenido instrumental respecto del municipio, por lo que, según esta interpretación, la Diputación Provincial carecería de sentido sin la existencia de los municipios⁴⁷.

Podemos definir la Diputación provincial como el órgano de gobierno y administración de la Provincia, como entidad local, con carácter de Corporación de Derecho Público⁴⁸. Se trata de una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines⁴⁹. Ahora bien, no se trata de una agregación de municipios, sino la expresión jurídica de una colectividad al que el ordenamiento atribuye identidad y personalidad jurídicamente relevantes⁵⁰. Como defiende Garrido López, "tiene naturaleza propia, y los municipios no pueden suplantarla como sujeto representado"⁵¹ Asimismo, sus miembros se eligen de forma indirecta por los concejales, tras las elecciones municipales, eligiéndose al menos un diputado por cada partido judicial⁵².

Por lo que se refiere al caso gallego, el Estatuto de Galicia regula la ordenación del territorio en su artículo 2, haciendo especial mención a las provincias gallegas. El mismo

46 Fundamentos Jurídicos 3 y 4 de la STC 32/1981.

47 Cfr., BERNARDI GIL, X. y GALÁN GALÁN, A. "La garantía constitucional...", pp. 40-44.

48 Artículo 55 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

49 Estos fines son garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social y, en particular, asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal y participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado. Artículo 31 de la Ley 7/1985.

50 Fundamento jurídico 6, STC 385/1983.

51 GARRIDO LÓPEZ, C., "Los partidos políticos en el sistema electoral de las Diputaciones Provinciales", *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, N°6, 2º semestre, 2000, cit., p. 193.

52 Artículos 204 -206 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

establece que el territorio de Galicia es el comprendido en las actuales provincias de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra. Sin embargo, resulta paradójico que, ante una eventual reforma legislativa estatal del mapa provincial, este artículo podría quedar derogado sin necesidad de proceder a la reforma estatutaria correspondiente⁵³. Finalmente, dicho artículo establece que una Ley del Parlamento regulará la organización territorial propia de Galicia, conforme al presente Estatuto. Además, de acuerdo con el artículo 40 de Estatuto de Galicia, el territorio gallego está formado por parroquias⁵⁴, comarcas, provincias y la Comunidad Autónoma, reconociéndoles, de esta manera, personalidad jurídica. Así, la parroquia es una entidad local característica de la administración gallega. Su nacimiento es anterior a los municipios constitucionales creados por las Cortes de Cádiz y, a día de hoy, aún perviven en la organización municipal gallega. Así, según Miguéz Machado, "(...) la parroquia es indudablemente la estructura tradicional de asentamiento y organización de la convivencia comunitaria en las zonas rurales gallegas⁵⁵". Por otra parte, el artículo 40 del Estatuto otorga a la comunidad autónoma gallega facultades para dotarse de una Administración Pública propia. Además, el artículo 27.2 establece la competencia gallega para modificar los límites municipales, el régimen jurídico de las comarcas, las parroquias y las demás funciones de régimen local.

Por todo ello, de acuerdo con los artículos 2, 27.2, 39 y 40 del Estatuto de Galicia, será la Comunidad Autónoma de Galicia la que regule las competencias que deban asumir los municipios, las provincias, las comarcas, las áreas metropolitanas y cualquier otra forma de organización territorial existente en su territorio, así como su creación, modificación y alteración. En estas circunstancias, las provincias se convierten en organismos descentralizadores, sometidas ya no al Estado, sino a las Comunidades Autónomas, a diferencia del siglo XIX, ya que así se establece en el artículo 41 del mencionado Estatuto. Sin embargo, la modificación de los límites municipales no puede dar lugar a una alteración de los provinciales, ya que para ello es necesaria una Ley orgánica. De este modo, una Ley estatal podrá modificar los límites o suprimir determinadas provincias, pero nunca eliminar la organización provincial del territorio, protegida por la Constitución. Sin embargo, existe una importante laguna constitucional en esta materia, aunque también es cierto que la Constitución no establece un mapa provincial inalterable⁵⁶. Por tanto, para suprimir las Provincias⁵⁷ o los Municipios como instituciones territoriales españolas es preciso realizar la

53 Se trataría de una mutación estatutaria, sin que fuese necesario una reforma, ya que el contenido es compatible con la delimitación territorial. El problema sería si el nuevo mapa provincial modificase esas demarcaciones. Vid., RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *La reforma del Estatuto de Autonomía para Galicia*, UDC, 1995.

54 Sin embargo, a pesar de que el Estatuto de Galicia les reconoce personalidad jurídica, el legislador ordinario autonómico se ha abstenido de ejecutar la previsión estatutaria, careciendo de contenido competencia. Así, aunque de acuerdo con la Ley 5/1997, las parroquias rurales gallegas tendrán la consideración de Entidades Locales territoriales y gozarán de autonomía para la gestión de sus intereses patrimoniales, de acuerdo con una Ley autonómica, la consideración de la parroquia no ha pasado de ente organizador del territorio.

55 MÍGUEZ MACHADO, L., "Galicia y la reforma...", cit., p. 324.

56 Cfr., BERNARDI GIL, X. y GALÁN GALÁN, A., "La garantía constitucional...", p. 63.

57 El Fundamento Jurídico 1 de la STC 32/1981 zanjó la polémica acerca de la imposibilidad de suprimir la provincia salvo por reforma constitucional o, de lo contrario, se estaría vulnerando la autonomía provincial constitucionalmente garantizada.

reforma constitucional del artículo 167⁵⁸, por no ser ésta una materia protegida por la elevada agravación que se requiere en el artículo 168. Se trata, por tanto, de un límite constitucional al legislador ordinario, estatal o autonómico, pero no a la reforma constitucional. De esta forma, se garantiza la provincia como entidad local pero no la existencia de las diferentes provincias.

No obstante, el artículo 141.2 de la Constitución española permite la posibilidad de crear Corporaciones de carácter representativo diferentes a las Diputaciones Provinciales aunque igualmente constitucionales, encargadas del gobierno provincial, siempre que mantengan los elementos de autonomía (potestades decisorias) y representatividad, así como la prestación de unos servicios mínimos (asistencia y cooperación municipal)⁵⁹. Por tanto, la Constitución garantiza la existencia constitucional de la provincia, pero no de la Diputación Provincial, siempre y cuando el nuevo órgano al frente de la misma⁶⁰ responda a las mencionadas atribuciones⁶¹. Además, esa representatividad ha de ser democrática, pues es una exigencia del gobierno provincial (artículo 141 CE) y que es coherente con un Estado democrático (artículo 1 CE). Sin embargo, la Constitución no dice nada acerca de si esa representación ha de ser directa o indirecta, pudiendo ser establecidas cualquiera de las opciones por el legislador estatal⁶². También cabe la posibilidad de que el legislador autonómico establezca una denominación diferente para las provincias de su territorio, siempre que se mantenga la nomenclatura "Provincia" para las demás dimensiones provinciales fuera del territorio autonómico, es decir, dicha denominación sólo es oficial en la Comunidad Autónoma correspondiente⁶³. Además, el legislador autonómico tampoco podrá decidir sobre los órganos de gobierno y composición de las Diputaciones Provinciales u otras corporaciones de carácter representativo, ya que es una competencia estatal⁶⁴. En conclusión, el legislador estatal y autonómico podrá legislar cuanto desee acerca de las provincias siempre y cuando respete los límites competenciales y constitucionales.

De todo lo expuesto, podríamos aplicar las consecuencias extraídas a la Comunidad Autónoma de Galicia. Así, el parlamento gallego podría, mediante ley autonómica, crear unas nuevas corporaciones de carácter representativo que estuviesen al frente del gobierno provincial. De este modo, las Diputaciones provinciales gallegas podrían verse sustituidas por

58 Para un mayor entendimiento de esta temática, Vid., DE VEGA GARCÍA, P., *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Técnos, 2011 y ROURA, S. y TAJADURA, J., *La reforma constitucional*, Ed. Biblioteca Nueva, 2005.

59 Fundamento Jurídico 7 de la STC 32/1981.

60 La Constitución española se refiere a la Diputación provincial porque es la forma tradicional de organización territorial supramunicipal en España, según algunos autores. Cfr., BERNARDI GIL, X. y GALÁN GALÁN, A., "La garantía constitucional...", p. 46

61 Cfr., Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local.

62 Cfr., BERNARDI GIL, X. y GALÁN GALÁN, A., "La garantía constitucional...", pp. 47-48.

63 Fundamento Jurídico 41 de la STC 31/2010. Sin embargo, el Magistrado don Vicente Conde Martín e Hijos, en su voto particular, se opone a la interpretación de que la veguería catalana sea el nombre catalán de la provincia, por ser ésta un elemento de identidad. Tampoco admite, aunque lo permita la Constitución, que se cree otro órgano de representación a nivel provincial diferente a la Diputación Provincial, por ser la veguería un ente local diferente.

64 Fundamento Jurídico 5 de la STC 32/1981.

unas corporaciones representativas, con autonomía y que, como mínimo, prestasen funciones de asistencia y cooperación a los municipios gallegos⁶⁵. Por tanto, lo único que puede hacer el parlamento autonómico es cambiar la denominación provincial y/u otorgarle más o menos competencias a la nueva Corporación. Sin embargo, aunque se alterase su denominación, la misma solo sería oficial dentro del territorio gallego, pues fuera de éste, conservarían la denominación de "Provincia". No obstante, lo que no puede hacer la Xunta de Galicia es alterar la composición y elección de sus miembros, ya que ésta es una competencia del legislador estatal⁶⁶. Y por la misma razón tampoco podría el legislador autonómico cambiar el nombre de las actuales provincias gallegas (A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra) o su delimitación territorial, ni siquiera, alterando los límites municipales, para lo cual sí tiene competencia. Así, si el Parlamento estatal decidiese, mediante una LO, volver a instaurar las tradicionales siete provincias gallegas o crear otras diferentes, no cabría impedimento constitucional alguno. También podría, mediante LO, modificar la actual capitalidad de la Comunidad Autónoma gallega y otorgársela a otra localidad diferente a Santiago de Compostela, así como permitir la elección directa de los miembros provinciales⁶⁷.

Ahora bien, una de las posibilidades legislativas más cuestionables desde el punto de vista constitucional sería la creación de una provincia única gallega⁶⁸. Pero esta afirmación debe ser matizada. Así, no existe límite constitucional alguno para llevar a cabo una reforma legislativa que sustituya las actuales cuatro provincias gallegas por una provincia única, cuyos límites geográficos coincidan con los límites autonómicos. En este hipotético caso, de acuerdo con el régimen especial establecido por el artículo 40 de la Ley 7/1985 para comunidades autónomas uniprovinciales, la Comunidad Autónoma de Galicia asumiría todas las competencias, medios y recursos de la Diputación única de Galicia. No existiría, por tanto, problema mientras esta práctica se redujese a una o a varias Comunidades Autónomas. Sin embargo, si esta práctica se hiciese extensible para todas las Comunidades Autónomas, haciendo coincidir los límites autonómicos y provinciales de las diferentes autonomías para, posteriormente, acogerse al mencionado régimen especial, desaparecerían no sólo las Diputaciones Provinciales como tal, sino también cualquier tipo de Corporación de carácter representativo a nivel provincial, al no existir una corporación de carácter representativo con potestades de decisión intermedias entre el municipio y la Comunidad Autónoma. Incluso sería cuestionablemente fraudulento e ineficaz mantener un órgano a nivel regional que desempeñase la función de cooperación

65 Podrían llamarse "Intendencias", "Foros metropolitanos", "Foros provinciales", "Asamblea provincial", "Xunta provincial", etc.

66 Fundamento Jurídico 41 de la STC 31/2010.

67 En nuestra humilde opinión, siempre cuestionable, esto no podría ser exclusivo de las provincias gallegas sino que debería legislarse para todas las provincias en general sin hacer distinciones territoriales en virtud del artículo 2 de la Constitución. Sin embargo, el legislador ordinario estatal no tiene límites constitucionales para establecer diferentes métodos de elección en cada Comunidad Autónoma e, incluso, en cada provincia. Esta opción incluso la permite la jurisprudencia constitucional en el Fundamento Jurídico 5 de la STC 32/1981.

68 En este punto, nos distanciamos de la opinión de los autores Galán Galán y Bernardi Gil, ya que éstos sostienen que el legislador estatal podría fusionar las provincias catalanas en una sola. Cfr., BERNARDI GIL, X. y GALÁN GALÁN, A., "La garantía constitucional...", p. 63.

y asistencia con los municipios gallegos para salvar el contenido mínimo provincial exigido por el TC. Además, la división territorial resultante sería irracional debido a la variedad dimensional de las diferentes Comunidades Autónomas siendo la actual más racional. Ahora bien, para evitar esta irracionalidad, probablemente, la Comunidad Autónoma gallega crease organismos administrativos intermedios que no van a gozar, como es obvio, de la autonomía y existencia constitucionalmente garantizada (áreas metropolitanas) que sí poseen, por el contrario, las provincias actuales. También desaparecería la provincia como entidad territorial, ya que se sustituye por la Comunidad Autónoma. Existiría únicamente como circunscripción electoral, ya que en lo relativo a la creación de Estatutos de Autonomía carecen por completo de utilidad actualmente⁶⁹. En nuestra opinión, si el legislador ordinario extendiese dicha práctica a todo el territorio, estaría realizando una mutación constitucional contraria a la Constitución o, incluso, cabría valorarlo como fraude constitucional. En conclusión, no es posible prescindir de las provincias, pues así lo establece la Constitución. Y lo que no se le debe permitir a todas las Comunidades Autónomas no se le debe permitir a ninguna, en virtud de la igualdad requerida en el artículo 2 de la Constitución. Por tanto, en este caso, sería más adecuado proceder a la reforma constitucional que realizar una reforma territorial que pudiese plantear problemas de legalidad.

Por otra parte, en cuanto a la opinión de la doctrina española respecto a las provincias, algunos critican a las Diputaciones Provinciales y defienden su eliminación. Así, hay quienes consideran que las Diputaciones y las comarcas realizan una gestión ineficaz de los recursos⁷⁰. También hay quien propugna, como hace Rodríguez Álvarez, por sustituirlas por las Comunidades Autónomas, ya que tienen un carácter residual tras la consolidación del

69 Quizá, como aspecto positivo a esta reforma, es que el Senado obtendría una representación más acorde a la actualidad política española, lo que no excusaría de mayores reformas en dicha institución. Sin embargo, se producirían notables deficiencias a la hora de llevar a cabo las elecciones al Congreso, por las notables diferencias poblacionales y sociales entre las diferentes Comunidades Autónomas.

70 Así, hay quienes consideran que las Diputaciones y las comarcas realizan una gestión ineficaz de los recursos Cfr., FARINÓS DASÍ J., y VICENT BOIRA MAIQUES, J., "Escenarios, visiones, Estrategias e o debate metropolitano", *Áreas Metropolitanas galegas*, Coordinador X. M. Souto González, Ed. Xunta de Galicia, Capítulo I, 2009, p. 74. Otros, como Ferreira, defienden la necesidad de transferir competencias de las provincias a los municipios. FERREIRA, citado por CANO RUBIO, M. D., "Cómo el liberalismo económico influye en la regulación socio-económica de un país: El papel de las Diputaciones provinciales", *Sobre un hito jurídico, La Constitución de 1812. Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, Universidad de Jaén, Jaén, 2012 p. 586. E incluso algunos consideran que el reparto provincial es desproporcionado, ya que las provincias rurales son mayores a las urbanas, lo que favorece a los partidos de derechas. PISARELLO, G., "Constitución y Gobernabilidad: Razones de una democracia de baja intensidad", *Las sombras del sistema constitucional español*, Coord. Por J. R. Capella (Ed.), Trotta, Madrid, 2003, pp. 135-136 y RAMIRO, L., "Del privilegio constitucional de los partidos a la promoción del multipartidismo moderado. Constitución, sistema electoral y financiación de los partidos políticos en España", *Las sombras del sistema constitucional español*, Coord. por J. R. Capella (Ed.), Trotta, Madrid, 2003, p. 113. Otro autores propugnan la sustitución de las Diputaciones por las áreas metropolitanas. Para profundizar en esta idea Cfr., PAZOS OTÓN, M., "As Áreas Metropolitanas en Galicia: Aproximación dende a mobilidade, a demografía e a gobernanza", *Áreas Metropolitanas galegas*, Coordinador X. M. Souto González, Ed. Xunta de Galicia, 2009, Capítulo V, p. 380. Así, Souto no defiende delimitar el territorio, sino sólo institucionalizar las áreas metropolitanas para que puedan realizar la gestión económica, social y medioambiental a escala supramunicipal y responder, así, a las necesidades actuales, es decir, darles soporte jurídico y dotarlas de competencias. Cfr., SOUTO GONZÁLEZ, X.M., "Presentación", *Áreas Metropolitanas galegas*, Coordinador X. M. Souto González, Ed. Xunta de Galicia, 2009, Capítulo II, pp. 14-15 y "Conclusiones", *Áreas Metropolitanas galegas*, Coordinador X. M. Souto González, Ed. Xunta de Galicia, 2009, pp 486-487.

Estado de las Autonomías y por ser, actualmente, un terreno privilegiado para el clientelismo político, lo que obstaculiza la eficiencia económica y cuya justificación radica únicamente por el auxilio frente al inframunicipalismo⁷¹.

Sin embargo, una buena parte de la doctrina se opone a la supresión de las provincias⁷². Como apoyo a esta opinión, autores tan clásicos como Montesquieu⁷³ o Rousseau⁷⁴ coinciden en la necesidad de mantener leyes e instituciones estables para lograr la virtud de los ciudadanos. Así, por lo que se refiere al caso concreto de las Diputaciones Provinciales gallegas, Míguez Machado afirma que "una hipotética desaparición de la provincia y de las capitalidades provinciales privaría al interior de Galicia de la única barrera que le queda frente a la emigración hacia la costa, y que es la constituida por la fuerza atractiva de Lugo y Orense gracias a su condición de núcleos administrativos y de servicios⁷⁵". Sin embargo, este autor cuestiona, como también F. Silva, y con razón, que la representación indirecta de la provincia permita prestar, eficazmente, servicios públicos a los ciudadanos, por carecer de legitimidad democrática.

Por tanto, habrá que plantearse quiénes son los detractores de las provincias en la actualidad, los principios que defienden y los modelos que proponen para, posteriormente, analizar si éstos ofrecen una mayor viabilidad que las provincias para hacer frente a los

71 Rodríguez Álvarez sostiene que tras la consolidación del Estado de las Autonomías, el papel de las Diputaciones, como Administración periférica intermedia entre el Estado y el Municipio y como Administración local prestadora de servicios, perdió todo el sentido. Para él, la subsistencia de la provincia se debe a razones políticas, ya que, en su opinión, es un espacio adecuado para el clientelismo político. Así, es el lugar idóneo para políticos fracasados y para "aparcar" a numerosos diputados con sus respectivos asesores, secretarías, personal auxiliar, etc...con la ineficiencia que ello conlleva. A pesar de ello, obtienen su legitimación por el trabajo que realizan con los municipios pequeños, pero rivalizando con los municipios de gran tamaño. Es, precisamente, la falta de relevancia de la provincia lo que, en su opinión, explica que sus miembros se elijan de forma indirecta. Cfr., RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., "Estructura institucional y organización local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes", *Política y Sociedad*, 2010. Vol. 47 Núm. 3, pp. 67-69, 81 y 88-90.

72 Así, Carbonell Porras considera que "algo de bueno habrán aportado las provincias como divisiones del territorio nacional en general que, por lo menos, aconsejan ser cauteloso frente a quienes abiertamente y sin profundizar en el tema abogan por su supresión, y que este planteamiento de partida no es incompatible con la conveniencia de mejorar los aspectos más controvertidos o, incluso, de cuestionarnos si sería procedente eliminar su consideración como ente local básico previa la preceptiva reforma constitucional". CARBONELL PORRAS, E., "La división del territorio...", cit, pp. 538- 539. En una línea similar, Salvador Crespo entiende que tampoco debería suprimirse la institución provincial al considerar que sobre la existencia de ésta, como parte del sistema institucional, no puede existir una reformulación permanente, ya que sería peligroso para la estabilidad del sistema democrático. Vid., SALVADOR CRESPO, M., "Las Diputaciones provinciales...", pp. 555-556. Otros autores recalcan que con la desaparición de las Diputaciones Provinciales muchos municipios podrían quedar desprotegidos e, incluso, excluidos, ya que éstas cumplen una importante función social. Afirma, por tanto, que "el papel que desempeñan las Diputaciones para las provincias no se puede medir únicamente en términos económicos, sino que los sociales pueden ser aún más importantes. Cfr., CANO RUBIO, M. D., "Como el liberalismo económico...", p.584 y 587. y MÍGUEZ MACHADO, L., "Galicia y la reforma...", p. 326. Incluso otros autores como Alonso, que consideran que las Diputaciones deberían asumir competencias urbanísticas. ALONSO, citado por CANO RUBIO, M. D., "Como el liberalismo económico...", p. 585.

73 Cfr., MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, (1748), traducido por Pedro de Vega y Mercedes Blázquez Polo, Editorial Tecnos, Madrid, 1985, p. 38.

74 Así, según Rousseau, las leyes antiguas se fortalecen en los Estados bien constituidos y envejecen cuando el Estado ya no vive. Cfr., ROUSSEAU, J.J., *El contrato social*, (1762), traducido por Enrique López Castellón, Ediciones P. P. P., Madrid, 1985, p. 127 y *Discurso sobre el origen...*, p. 100.

75 MÍGUEZ MACHADO, L., "Galicia y la reforma...", cit., 325.

retos del siglo XXI. De este modo, no cabe duda de que la provincia ha sido una institución fundamental en la historia del constitucionalismo. Así, ésta nace unida a los principios de democracia y progreso social⁷⁶, por lo que los gobiernos que no compartan realmente estos principios, buscarán abolirla. Por tanto, su origen y mantenimiento se debe no tanto a razones de eficiencia administrativa sino ideológica.

IV. LOS RETOS ACTUALES DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Tras el breve análisis realizado acerca del papel de la Diputación Provincial en la administración local española, y a la vista de las posturas esgrimidas acerca del mantenimiento o supresión de la misma, se hace necesario realizar un estudio acerca de los retos actuales a los que debe enfrentarse la Diputación Provincial a día de hoy. Así, será preciso analizar en qué consiste el intermunicipalismo y las nuevas formas exigidas por las transformaciones globalizadoras. También será preciso analizar el papel que juegan los partidos políticos en la administración provincial para, finalmente, estudiar cuál es la función que el Estado asigna a la Diputación Provincial en la actualidad. En definitiva, analizaremos si en el caso de las Diputaciones Provinciales actuales nos encontramos ante un "zombie jurídico"⁷⁷.

1. El intermunicipalismo

El derecho de asociación municipal, que se recoge en el artículo 135 de la Ley 5/1997, permite a los municipios gallegos constituir mancomunidades y consorcios, previa mayoría plenaria, con el fin de lograr una gestión más eficiente que la que podrían ofrecer los niveles superiores de gobierno. Sin embargo, estas agrupaciones supramunicipales responden, en ocasiones, a una asociación aleatoria, y su formación depende, en gran medida, de coyunturas políticas partidistas, aumentando la necesidad de asociarse cuanto menor sea el número de habitantes, por lo que existen una gran cantidad de mancomunidades en Galicia⁷⁸. Sin embargo, actualmente la intermunicipalidad se está reduciendo como medida de ahorro⁷⁹. Así, en Galicia, las tres formas tradicionales de intermunicipalismo son las mancomunidades, los consorcios y las comarcas. Las áreas metropolitanas, modelos modernos de asociacionismo municipal, serán estudiadas en un epígrafe posterior.

En relación con la primera forma de asociacionismo municipal, la "Mancomunidad", la podemos definir como una figura territorial gallega, de carácter supramunicipal, compuesta

76 Las Juntas de los Reinos feudales tenían un sistema de representación estamental y se destinaban a defender los intereses de la clase privilegiada.

77 Este concepto es acuñado por M. Rodríguez Álvarez para referirse a cualquier institución que deja de ser útil desde el punto de vista administrativo, debido a circunstancias históricas o a su patente ineficacia, por lo que conservará una existencia carente de cualquier función material, no siendo suprimida por el órgano competente. Cfr., RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., "Estructura institucional...", p. 73.

78 Cfr., SOUTO GONZÁLEZ, X. M. "Introducción Segunda Parte", *Áreas Metropolitanas galegas*, Coordinador X. M. Souto González, Ed. Xunta de Galicia, 2009, p. 218 y 560 y RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., "Estructura institucional...", pp. 72-74. y 89.

79 Cfr., MÍGUEZ MACHADO, L., "Galicia y la reforma...", p. 330.

exclusivamente por municipios, respondiendo al asociacionismo horizontal y voluntario. Por tanto, esta figura territorial gallega se caracteriza por su voluntariedad pero también por su dificultad para mantener un acuerdo duradero⁸⁰. Así, las Mancomunidades son más ejecutivas mientras que las áreas metropolitanas son más deliberativas. Por otro lado, podemos definir el "consorcio"⁸¹ como una figura territorial gallega supramunicipal, compuesta por municipios y entidades, tanto públicas como privadas, definiendo sus competencias en los estatutos. Así, también se caracterizan por su voluntariedad, aunque tienen mejores expectativas para su supervivencia que las mancomunidades, ya que las entidades superiores aseguran, a través de su creación, un mayor control sobre los municipios, lo que supone un peligro para la autonomía municipal⁸². Además, su régimen jurídico es muy flexible y pueden gestionar prácticamente cualquier servicio de forma eficiente⁸³. Finalmente, otra figura de carácter más residual, carente de éxito como entidad local⁸⁴, es la "comarca"⁸⁵, que puede definirse, según Míguez Machado⁸⁶, como una asociación forzosa supramunicipal carente de personalidad jurídica y competencias propias, que se crea mediante una Ley autonómica y que agrupa ayuntamientos que comparten espacios con características geográficas, económicas y culturales. Por tanto, podemos concluir que, mancomunidades, consorcios y comarcas son bastante similares.

2. Las nuevas formas de organización territorial

A la vista de que los espacios económico-sociales de las provincias decimonónicas podrían no corresponder con los funcionales⁸⁷, ya que han quedado obsoletos⁸⁸, es legítimo plantearse una nueva división territorial⁸⁹. De esta forma, como señala Salvador Crespo, la división provincial surge de la necesidad de buscar, ya desde época romana, una ciudad

80 Cfr., MÍGUEZ MACHADO, L., "Galicia y la reforma...", p. 329 y SOUTO GONZÁLEZ, X. M., "Introducción Segunda Parte...", pp. 271-272.

81 Definido en el artículo 149 de la Ley 5/1997.

82 Cfr., RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., "Estructura institucional...", p. y MÍGUEZ MACHADO, L., "Galicia y la reforma...", p. 330.

83 Cfr., RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., "Estructura institucional...", pp. 74-75 y SOUTO GONZÁLEZ, X. M., "Conclusiones...", pp. 471-472.

84 Cfr., RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., "Estructura institucional...", p. 89.

85 Así, sus funciones se reducen a una mera coordinación o cooperación, establecidas en la Ley de desarrollo comarcal.

86 Además, la comarca carece de tradición histórica como demarcación territorial en Galicia, ya que fueron creadas durante el desarrollismo de los años 60 debido al éxodo de la población rural a las ciudades y del interior a la costa Cfr., MÍGUEZ MACHADO, L., "Galicia y la reforma...", pp. 74 y 325.

87 Se denominan límites funcionales a aquellos que varían en función de las necesidades de la economía mundial, para adaptarse a las transformaciones globalizadoras.

88 Cfr., FARINÓS DASÍ, J., y VICENT BOIRA MAIQUES, J., "Escenarios, visiones...", pp. 28-29 y 31, SOUTO GONZÁLEZ, X. M., "Introducción Segunda Parte...", pp. 215 y 257-258, PAZOS OTÓN, M., "As Áreas Metropolitanas...", p. 326 y SOUTO GONZÁLEZ, X. M., "Conclusiones...", pp. 472-474.

89 Se trata, sin duda, de lo que se conoce como "argumento de la incongruencia", según el cual los límites jurisdiccionales actuales no se corresponden con los necesarios para una regulación eficaz de los asuntos económicos, por lo que el Estado-Nación debe desaparecer y, con él, todas sus instituciones. Cfr., ZIMMERLING, R., "Globalización y Democracia: un marco para la discusión", *Quórum: Revista de pensamiento iberoamericano*, 2003, p. 69.

sobre la que ejercer influencia en el resto del territorio. Así, las variaciones que sufren los límites provinciales responden a las transformaciones de las redes de ciudades para ejercer influencia social y organizativa en su territorio a lo largo del tiempo⁹⁰. Al mismo tiempo, la división de poderes liberal (ejecutivo, legislativo y judicial) es sustituida por la división fáctica de poderes (político, económico y comunicativo⁹¹). Por otro lado, el nuevo modelo propuesto ha de adaptarse al ritmo de las empresas multinacionales, por lo que el Estado ha de funcionar como una empresa⁹². Así, las ciudades pasan de prestar servicios a los ciudadanos a prestar servicios a las empresas multinacionales. Se abandonarían, por tanto, las políticas de redistribución territorial de la renta y el empleo y se dirigirán hacia el progreso económico empresarial y al bienestar social⁹³.

La globalización ha provocado que los territorios más ricos e integrados mejorasen su economía frente a la situación de los más pobres y menos integrados, la cuál se ha visto perjudicada⁹⁴. Por tanto, las tendencias globalizadoras, tecnocráticas o neoliberales van a ver el territorio no como algo homogéneo, plano, sino con forma de sierra, donde existen territorios prósperos y territorios estancados, centrando su atención en los primeros. De esta forma, se ha pasado de un modelo centro-periferia a un modelo policentrista⁹⁵, en el que se apuesta por una flexibilización del territorio⁹⁶, descentralización de las decisiones políticas⁹⁷ y por una menor participación democrática⁹⁸, ya que ésta retrasa las decisiones⁹⁹ y no supone

90 Cfr., SALVADOR CRESPO, M., "Las Diputaciones provinciales...", p. 559.

91 Vid., DE VEGA GARCÍA, P., "Mundialización y Derecho constitucional: la crisis del principio democrático en la crisis del constitucionalismo actual", *Revista de Estudios Políticos*, nº100 (abril-junio, 1998).

92 Cfr., FARINÓS DASÍ, J. y VICENT BOIRA MAIQUES, J., "Escenarios, visiones...", p. 52. Poniendo de manifiesto estos argumentos a través de una crítica Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización: Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado constitucional democrático y social*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, pp. 190-194.

93 Cfr., VÁZQUEZ BARQUERO, A. con SEISDEDOS, G. y CRUZ LACALLE, M., *Las regiones policéntricas, territorio estratégico del desarrollo económico*, Centro de Estudios en Desarrollo de la Universidad Autónoma de Madrid, Xunta de Galicia, 2009, pp. 74, 157, 163, 168-170.

94 Cfr., VÁZQUEZ BARQUERO, A. con SEISDEDOS, G. y CRUZ LACALLE, M., *Las regiones policéntricas...*, p. 16.

95 Se defiende que lo relevante no es la situación geográfica, sino cómo decidan relacionarse las ciudades para lograr el desarrollo. Cfr., FARINÓS DASÍ, J., y VICENT BOIRA MAIQUES, J., "Escenarios, visiones...", p. 37, BARATA SALGUEIRO T., y MARQUES DA COSTA, E., "Características xeográficas e Transformacións recentes das áreas metropolitanas de Lisboa e O Porto", *Áreas Metropolitanas galegas*, Coordinador X. M. Souto González, Ed. Xunta de Galicia, 2009, Capítulo I, p. 233 y VÁZQUEZ BARQUERO, A. con SEISDEDOS, G. y CRUZ LACALLE, M., *Las regiones policéntricas...*, pp. 7, 11, 67, 69, 79 y 109.

96 Cfr., FARINÓS DASÍ, J., y VICENT BOIRA MAIQUES, J., "Escenarios, visiones...", p. 64., SOUTO GONZÁLEZ, X. M., "Conclusiones...", pp. 471-472 y 487.

97 Cfr., VÁZQUEZ BARQUERO, A. con SEISDEDOS, G. y CRUZ LACALLE, M., *Las regiones policéntricas...*, pp. 43-44 y 58-59 y 152-153.

98 No todos los autores defensores de las áreas metropolitanas están de acuerdo con esto. Cfr., MARQUES R. J., y CIDRAIS, A., "Ordenamento do territorio e Goberno das áreas urbanas en Portugal", *Áreas Metropolitanas galegas*, Coordinador X. M. Souto González, Ed. Xunta de Galicia, 2009, Capítulo III, pp. 157-184.

99 Éste es el pensamiento de la clase globalizadora. Para una crítica al mismo Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *El constitucionalismo democrático...*, pp. 190-194.

ninguna eficacia política¹⁰⁰. Además, también se defiende que, ante la crisis actual, es preciso pensar en términos de eficiencia y eficacia industrial y económica¹⁰¹, prescindiendo de modelos ineficaces y obsoletos. Al mismo tiempo, los ciudadanos no deben sentirse identificados por un orgullo de pertenencia a un territorio o a una cultura, sino que su unión deben radicar en lazos que permitan expandir las ciudades hacia potenciales mercados¹⁰².

2.1. Las áreas metropolitanas

A. Dimensión socio-económica de las áreas metropolitanas

Las áreas metropolitanas se caracterizan por ser entidades espaciales no confinadas a fronteras políticas o administrativas, formadas por la ciudad central y su conurbación. En ellas existen un conjunto de asentamientos y ciudades, en un mismo territorio, con poder económico y político, que colaboran y compiten entre ellas a través de flujos económicos, realizando cada ciudad, no exclusivamente, una parte de la producción en función de los recursos disponibles y de su tamaño, para atender las demandas de la región¹⁰³. Se trataría pues, de una forma de organización territorial flexible¹⁰⁴ que proporciona a las empresas los recursos, bienes y servicios que necesitan y dando lugar a economías de escala. Nos encontramos, por tanto, ante una forma de intermunicipalismo que responde a las exigencias globalizadoras.

B. Dimensión jurídico-política de áreas metropolitanas

Una definición más jurídica nos la proporciona el artículo 120 de la Ley 5/1997 al definir las como Entidades Locales integradas por los municipios donde existan grandes aglomeraciones urbanas y cuando entre sus núcleos de población haya vinculaciones económicas y sociales que hagan precisa la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios¹⁰⁵ y obras, dotándolas de personalidad jurídica¹⁰⁶. Ahora bien, para que gocen de la misma, es necesario que el parlamento autonómico decida crearlas y dotarlas de competencias y que,

100 Cfr., FARINÓS DASÍ J., y VICENT BOIRA MAIQUES, J., "Escenarios, visiones...", pp. 65-66, SORRIBES I MONRABAL, J., QUINTÁS ALONSO, J., y DEL ROMERO RENAÚ, L., "Da extratexia territorial ás boas prácticas das áreas metropolitanas" *Áreas Metropolitanas galegas*, Coordinador X. M. Souto González, Ed. Xunta de Galicia, 2009, Capítulo V, p. 103 y VÁZQUEZ BARQUERO, A. con SEISDEDOS, G. y CRUZ LACALLE, M., *Las regiones policéntricas...*, pp. 153-154.

101 Cfr., RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M., "Estructura institucional...", p. 90.

102 Cfr., VÁZQUEZ BARQUERO, A. con SEISDEDOS, G. y CRUZ LACALLE, M., p. 125.

103 *Ibidem*, pp. 70-90.

104 Cfr., FARINÓS DASÍ, J., y VICENT BOIRA MAIQUES, J., "Escenarios, visiones...", pp. 27, 53 y 67 y SORRIBES I MONRABAL, J., QUINTÁS ALONSO J., y DEL ROMERO RENAÚ, L., "Da extratexia territorial...", pp. 85-86. No obstante, hay autores que dan preferencia a la imposición estatal de las áreas metropolitanas para darles mayor estabilidad y continuidad. En este sentido, Cfr., SOUTO GONZÁLEZ, X. M. "Introducción Segunda Parte...", p. 270 y VÁZQUEZ BARQUERO, A. con SEISDEDOS, G. y CRUZ LACALLE, M., *Las regiones policéntricas...*, pp. 122, 125, 126 y 150-153.

105 Empero, debido a la dispersión poblacional existente en Galicia, las áreas metropolitanas podrían ser idóneas para gestionar la prestación de servicios en dicho territorio Cfr., SOUTO GONZÁLEZ, X. M., "Conclusiones...", p. 474.

106 Esta definición es idéntica a la del artículo 43.2 de la Ley estatal 5/1985 de Bases de Régimen Local.

posteriormente, las Diputaciones y los municipios decidan cooperar y cederles competencias. Así, sus defensores consideran que las áreas metropolitanas son necesarias en la actualidad aunque supongan una modificación del reparto del poder político¹⁰⁷. Sin embargo, uno de los problemas de estas formas de organización territorial, es que su autonomía no está garantizada constitucionalmente y pueden suprimirse fácilmente¹⁰⁸.

En nuestros días, las áreas metropolitanas españolas se regulan en el artículo 43 de la Ley 7/1985, que reconoce la competencia a las Comunidades Autónomas de crear, modificar y suprimir las áreas metropolitanas¹⁰⁹, previa audiencia de la Administración del Estado y de los municipios y diputaciones afectadas. De esta forma, la mayoría de las Comunidades Autónomas contemplan, en sus respectivos Estatutos de Autonomía, la posibilidad de crear áreas metropolitanas¹¹⁰. Así, el Estatuto gallego no recoge dicha competencia, pero la misma se deduce de su facultad para la ordenación del territorio establecido en el artículo 2 del mencionado Estatuto. De esta forma, el artículo 121 de la Ley 5/1997 establece una reserva de Ley autonómica para crear, modificar o suprimir las áreas metropolitanas, así como para establecer su régimen, órganos y administración¹¹¹. El artículo 122 establece la posibilidad de crear áreas metropolitanas por iniciativa municipal, aunque, en último caso, la decisión de crearlas corresponderá al Parlamento gallego.

En Galicia solo destacan dos áreas metropolitanas (A Coruña-Ferrol y Vigo-Pontevedra) conocidas, respectivamente, como área metropolitana del Golfo Ártabro y la de las "Rías Baixas", aunque existen otras dos de cuestionable consolidación (Ourense y Lugo)¹¹². Así, las áreas metropolitanas gallegas vienen a responder a demandas desarrollistas de zonas del litoral, ya que A Coruña y Pontevedra tienen más población por separado que Lugo y Ourense juntas, debido a la emigración del interior al litoral de la comunidad gallega. Así, la provincia decimonónica se ve desbordada por las aglomeraciones urbanas, por lo que se plantea que, en las provincias del litoral atlántico, la misma limite su actuación a los municipios rurales y, para el resto de casos, sea sustituida por las áreas metropolitanas. Sin embargo, en Lugo y Ourense la provincia mantiene toda su vigencia¹¹³. Por otro lado,

107 Cfr., SOUTO GONZÁLEZ, X. M., "Conclusiones...", p. 489.

108 Cfr., SILVA ARDANUY, F., "Estatutos de Autonomía de segunda generación; competencias exclusivas frente al proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local", *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, Universidad Pablo de Olavide, Vol 4, enero-junio, 2014. p. 93.

109 Desarrollado en el Fundamento Jurídico 4º de la STC 214/1989.

110 A excepción del País Vasco, en cuyo Estatuto no se permite la formación de demarcaciones territoriales supraprovinciales. Cfr., RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., "Estructura institucional...", p. 81.

111 No obstante, en el último apartado, establece que la creación de tales entidades no puede suponer un vaciamiento material de las competencias de los municipios. No hace lo mismo con las provincias, a las que no menciona. Sin embargo, a pesar de esta caución que toma la Ley respecto del municipio, es innecesaria debido a la garantía constitucional de la Autonomía. Y lo mismo cabe afirmar de la Provincia. Vid., RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *La protección constitucional de la autonomía*, Tecnos, Madrid, 1998.

112 Cfr., SOUTO GONZÁLEZ, X. M., "Introducción Segunda Parte...", p. 261 y PAZOS OTÓN, M., "As Áreas Metropolitanas...", pp. 283-284 y SORRIBES I MONRABAL, J., QUINTÁS ALONSO J., y DEL ROMERO RENAÚ, L., "Da extratexia territorial...", pp. 145-146.

113 Cfr., MÍGUEZ MACHADO, L., "Galicia y la reforma...", p. 325.

actualmente ya existe una Ley para el área metropolitana de Vigo y, por tanto, ésta se ha consolidado como un verdadero ente local¹¹⁴. Sin embargo, actualmente el Área Metropolitana de Vigo no puede considerarse una solución viable dado el fracaso a la hora de ejecutar sus competencias por las dificultades políticas en las que se halla¹¹⁵.

2.2. La Gobernanza: un nuevo modelo político-organizativo

Uno de los conceptos en el que se va a centrar este estudio¹¹⁶, y que es parejo al concepto de área metropolitana, es el de "Gobernanza"¹¹⁷ o "Neocorporativismo"¹¹⁸, por ser una alternativa a las formas de gobierno democrático¹¹⁹. Así, podemos definir la Gobernanza¹²⁰ como una negociación del sector público con el sector privado (económico y social), buscando alcanzar un consenso, frente a la obsoleta imposición jerárquica del poder político¹²¹. Se trata, pues, de una cooperación multinivel¹²², tanto vertical (entre las diferentes

114 La Ley 4/2012, de 12 de abril, que derogó los artículos de la organización y el funcionamiento del área metropolitana de la Ley 5/1997. De esta forma, dicha ley no contempla a las áreas metropolitanas como entes territoriales, sino que únicamente reconoce su existencia y las dota de funciones de coordinación y planificación, a excepción, claro está, del caso de Vigo, cuya área metropolitana tiene reconocidas numerosas potestades (sancionadora, normativa, ejecución forzosa, etc...). Desaparecen, de esta forma, la lista de posibles competencias que los municipios, Diputaciones o la Comunidad Autónoma podían delegar en un área metropolitana. Sin embargo, al suponer una derogación y no una aplicación subsidiaria de la anterior normativa, todo apunta a que las nuevas áreas metropolitanas que se constituyan como tal en Galicia, asumirán las mismas competencias que la de Vigo.

115 Cfr., MÍGUEZ MACHADO, L., "Galicia y la reforma...", p. 325.

116 Es preciso abordar el estudio de la Gobernanza, ya que la misma plantea sustituir la gestión democrática de los fondos públicos por una gestión corporativista en la que participen agentes económicos y sociales en la toma de decisiones. Por tanto, es preciso analizar las consecuencias de ambas formas de gestión para comprobar cuál se adecua mejor a los fines perseguidos.

117 Lograr una buena gobernanza es la finalidad de toda área metropolitana. Cfr., SOUTO GONZÁLEZ, "Presentación...", X.M., p. 19 y FARINÓS DASÍ J., y VICENT BOIRA MAIQUES, J., "Da estratexia territorial...", pp. 35-37.

118 Cfr., WEILER, J. H. H., con HALTERN U.R., y MAYER, F. C., "La Democracia europea y sus críticos: cinco problemas", *Problemas de legitimación en la Europa de la Unión. Las respuestas del Tratado de Amsterdam*, coordinado por T. de la Quadra-Salcedo y A. Estela de Noriega, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000, pp. 77-78.

119 El término se deriva del concepto de Gobernabilidad, idea que nace en 1970 y que busca reducir los excesos de participación democrática y demandas sociales anexos al concepto mismo de Estado Social. De este modo, la Gobernanza nacerá en los años 80 como un avance hacia estas políticas elevándose, posteriormente, a instancias de poder político internacional. La finalidad es, ante todo, asegurar la destrucción del Estado Social en todo el globo. Cfr., PISARELLO, G., "Constitución y Gobernabilidad...", p. 130-132.

120 El Libro blanco sobre la Gobernanza en Europa, 2001, la define como "la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales, como instrumento de control democrático, de participación de las decisiones y de responsabilidad colectiva". Ante semejante definición, cualquier constitucionalista podría entender que la gobernanza equivale a soberanía. Al hablar de ese derecho de los ciudadanos de decidir los modos y formas en que quieren ser gobernados se estaría aludiendo claramente al Poder Constituyente. Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *El constitucionalismo democrático...*, p. 75

121 Cfr., FARINÓS DASÍ J., y VICENT BOIRA MAIQUES, J., "Escenarios, visiones...", pp. 51 y 64, SORRIBES I MONRABAL, J., QUINTÁS ALONSO J., y DEL ROMERO RENAU, L., "Da extratexia territorial...", pp. 87-92, PAZOS OTÓN, M., "As Áreas Metropolitanas...", p. 325 y VÁZQUEZ BARQUERO, A. con SEISDEDOS, G. y CRUZ LACALLE, M., *Las regiones policéntricas...*, pp. 11-12.

122 De acuerdo con este concepto, esta cooperación se da en una dimensión internacional, supranacional e infranacional. Cfr., WEILER, J. H. H., con HALTERN, U.R., y MAYER, F. C., "La Democracia europea y sus críticos...", pp. 67-68.

escalas políticas) como horizontal (entre los distintos territorios)¹²³ tratando de solucionar el mal funcionamiento del sistema político¹²⁴. Esto se traduce en un "governing without government"¹²⁵. Sin embargo, algunos problemas de esta forma de gestión son la falta de legitimidad democrática, ya que muchos de sus representantes no son electos¹²⁶. No obstante, para comprender mejor las virtualidades que puedan presentar las áreas metropolitanas, es preciso detenernos a analizar algunos modelos internacionales que cuentan con un notable reconocimiento.

Así, la región Metropolitana de Stuttgart cuenta con un parlamento propio, elegido por sufragio directo, el cuál toma decisiones sobre diversas áreas del territorio metropolitano. De este modo, algunas áreas metropolitanas tienen parlamento propio y otras se rigen por el gobierno regional (que en España se correspondería con la provincia). Por tanto, se trata de un modelo que combina la democracia con la gobernanza y cuyo presidente sólo rinde cuentas ante el parlamento, siendo sus decisiones vinculantes y no vagos compromisos, los cuáles se imponen sin necesidad de ceder ante la presión de los alcaldes o gobiernos comarcales. Se trata, sin lugar a dudas, de un gobierno fuerte¹²⁷. Por otro lado, en Italia, la reforma constitucional del 2005 atribuyó a los gobiernos provinciales la competencia de planificación territorial. De este modo nace la Aglomeración "Torino Internazionale", creada por la participación de una gran cantidad de agentes, sobre todo económicos, pero gobernada a través de la colaboración de los tres niveles de poder (local, regional y central) en cooperación con los socios de dicha aglomeración¹²⁸. Es lo que se conoce como "Gobierno multinivel".

La Aglomeración de Basilea es un ejemplo de cooperación transfronteriza con una gran fuerza en cooperación económica, la cual cuenta con cargos políticos municipales, regionales y nacionales de los dos países fronterizos con Suiza (Francia y Alemania). Fue impulsada por actores económicos y sociales, pero su gobierno es ejercido por el poder

123 Cfr., FARINÓS DASÍ J., y VICENT BOIRA MAIQUES, J., "Escenarios, visiones...", pp. 58-60, SOUTO GONZÁLEZ, X. M., "Conclusiones...", p. 485-487 y VÁZQUEZ BARQUERO, A. con SEISDEDOS, G. y CRUZ LACALLE, M., *Las regiones policéntricas...*, pp. 159-161 y 182.

124 Como la corrupción, los favoritismos o los intereses partidistas. Cfr., FARINÓS DASÍ J., y VICENT BOIRA MAIQUES, J., "Escenarios, visiones...", pp. 60, 63 y 73, SORRIBES I MONRABAL, J., QUINTÁS ALONSO, J., y DEL ROMERO RENAU, L., "Da extratexia territorial...", pp. 85 y 129-134 y VÁZQUEZ BARQUERO, A. con SEISDEDOS, G. y CRUZ LACALLE, M., *Las regiones policéntricas...*, pp. 49, 90, 109, 152-163. Se considera, incluso, un sistema de gestión que está llamado a sustituir al viejo sistema administrativo por la eficiencia que se obtiene con su aplicación.

125 Cfr., SORRIBES I MONRABAL, J., QUINTÁS ALONSO, J., y DEL ROMERO RENAU, L., "Da extratexia territorial...", p. 85.

126 Si realmente se trata de una simple gestión no necesitaría de una legitimidad democrática. El problema es que la gobernanza va más allá de una simple gestión. Por tanto, es menos democrática que la Democracia Cfr., SORRIBES I MONRABAL, J., QUINTÁS ALONSO, J., y DEL ROMERO RENAU, L., "Da extratexia territorial...", p. 85.

127 Lo califican como una forma dura de cooperación, ya que los municipios ven limitada su autonomía local al tener que asumir decisiones impuestas por el poder político superior; no obstante, admiten que con este sistema se consigue legitimidad democrática. *Ibidem*, pp. 97-101. Sin embargo, no existe tal forma de cooperación dura si el municipio es libre de abandonar el área metropolitana en cualquier momento.

128 Lo ven como una buena práctica porque las administraciones enfrentadas pueden dialogar sin necesidad de imponer y donde los socios sienten que benefician a la ciudad y no a un partido político. Cfr., *Ibidem*, pp. 115-117. No obstante, son cuestionables dos cosas: que la gobernanza sea la única vía para lograr el consenso entre dos instituciones y que una empresa, cuya finalidad por naturaleza es el propio beneficio, busque el beneficio de la comunidad.

político¹²⁹. Finalmente, otro importante ejemplo de buena práctica democrática en las áreas metropolitanas es el "Proyecto Ipérbole", el cuál se creó en Bolonia como una importante herramienta del área metropolitana para la participación pública de todos los ciudadanos a través de una página Web. En ella, todos los ciudadanos pueden debatir y consultar los asuntos referentes a las iniciativas o funcionamiento de instituciones metropolitanas, siendo respondidas rápidamente por técnicos. Se trata, por tanto, de una práctica de participación ciudadana internacionalmente reconocida¹³⁰.

3. Las Diputaciones provinciales y los partidos políticos

Una de las cuestiones de los apartados anteriores sobre la que conviene detenerse es la relativa a la crítica que se esbozaba contra el mal funcionamiento de la política cuando en realidad, la misma, debería hacerse contra el mal funcionamiento de los partidos políticos. De esta forma, en la actualidad, los partidos políticos, que han sustituido a la opinión pública liberal, se encuentran al margen del control social. Si éstos afirman que representan la voluntad popular, al prescindir los mismos de la opinión pública, acabarían convirtiéndose en oligarquías. Así, el poder ya no residiría tanto en las instituciones políticas¹³¹ (Parlamento, Comunidades Autónomas, Diputación...) sino en los partidos políticos que la forman¹³². Y al perderse la fe en los políticos, se pierde la fe en las instituciones¹³³, buscándose una democracia elitista, en la que se reduzca la participación ciudadana al voto, ya que ni siquiera han sabido, o querido, practicar la democracia interna en sus propios partidos¹³⁴. Así, entendemos, al igual que Heller, que "la política es siempre una organización de la oposición de voluntades sobre la base de una voluntad común"¹³⁵.

Por tanto, según Ramiro, el sistema electoral español es un "multipartidismo moderado" y se caracteriza como un sistema mayoritario (manufacturando las mayorías estables a través de la representación desproporcionada de votos) y cerrado (dificultando la entrada de nuevos partidos competidores)¹³⁶. En España, el artículo 6 de la Constitución atribuye a los partidos políticos funciones de naturaleza pública en los procesos electorales. Así, realizan, junto con las federaciones, coaliciones de partidos y agrupaciones de electores, la formación de candidaturas, desarrollo de campaña y control indirecto del proceso electoral. Sin embargo,

129 Lo ven como una buena práctica por haber cooperación y no imposición. *Ibidem*, pp. 103-107. Ahora bien, no puede existir imposición cuando se trata de acuerdos internacionales, aunque permitan la participación de entidades menores para tomar decisiones.

130 *Ibidem*, pp. 118-119.

131 Esta idea fue vista ya con anterioridad al analizar el caso del caciquismo gallego en la Diputación.

132 Cfr., DE VEGA GARCÍA, P., "Supuestos históricos, bases sociales y principios políticos en el derecho constitucional democrático", *Anuario Jurídico*, IX (1982), Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, pp. 724-728.

133 Cfr., JUDT, T., *Algo va mal...*, p. 133.

134 Cfr., RAMIRO, L., "Del privilegio constitucional...", p. 111 y PISARELLO, G., "Constitución y Gobernabilidad...", p. 129.

135 HELLER, H., *Europa y el fascismo*, Traducido del alemán por Francisco J. Conde, Editorial Comares, Granada, 2006, cit., p. 1.

136 Cfr., RAMIRO, L., "Del privilegio constitucional...", p. 111 y PISARELLO, G., "Constitución y Gobernabilidad..." p. 110.

según Pisarello, a pesar de las garantías democráticas de la Constitución, al ser ésta producto de los acuerdos entre los principales poderes y actores políticos, que buscaban un modelo más gobernable que democrático, se le otorgó un mayor protagonismo a los partidos políticos, al momento electoral y a los órganos institucionales, restringiendo, al mismo tiempo, los controles de participación ciudadana¹³⁷. Por otra parte, como señala Nieto¹³⁸, el poder deshonesto se desata de las limitaciones que él mismo se impone. Así, el sistema utiliza medidas de control para bloquear los intentos del poder de extralimitarse, pero éste siempre encuentra contraenmiendas para bloquear el funcionamiento del sistema. Por ello, a pesar de que la Constitución de 1978 ha establecido suficientes mecanismos de control de poder, no ha podido prever la necesidad de garantizar su operatividad real frente a tales contraenmiendas, ya que el poder ha colocado a los controladores en manos de los controlados¹³⁹. Asimismo, el incorrecto funcionamiento del sistema deriva de un interés del poder en asegurarse de que el control sobre el mismo sea ineficaz. De esta forma, los partidos se favorecen a sí mismos a través de las instituciones del Estado, lo que da lugar a pautas de colusión entre los principales partidos evitando, a través de los sistemas de financiación y de votación que establecen ellos mismos por medio de leyes, la posible intromisión de nuevos competidores en el ámbito de la representación¹⁴⁰. Es lo que se conoce como *partitocracia*¹⁴¹. En definitiva, es una disfunción de la democracia y, como tal, es preciso evitar aquellas que den lugar a rupturas sociales o al distanciamiento de los gobernantes respecto de los gobernados.

Por lo que se refiere a la actuación de los partidos políticos en el ámbito de las Diputaciones Provinciales, es preciso destacar que el artículo 205 de la LO 5/1985 pretendía vincular el reparto de los escaños de las Diputaciones Provinciales a los resultados de las elecciones municipales, pero sin referirse a las candidaturas¹⁴², las cuales reciben,

137 Cfr., PISARELLO, G., "Constitución y Gobernabilidad...", p. 134 y RAMIRO, L., "Del privilegio constitucional...", p. 110.

138 Vid., NIETO, A. "Mecanismos jurídicos de control del poder", *Las sombras del sistema constitucional español*, Coord. por J. R. Capella (Ed.), Trotta, Madrid, 2003, pp. 384-400.

139 El Estatuto municipal de 1924 establecía que los funcionarios (secretarios, interventores y depositarios de la Administración Local, entre cuyas funciones se les encomendaba el control del alcalde, la legitimidad y la limpieza moral de las Corporaciones Locales) fueran seleccionados y destinados por el Ministerio, fijando sus sueldos por Ley, lo cuál les permitió independencia respecto de los alcaldes y potestad suficiente para terminar con el caciquismo y la corrupción. Posteriormente, con el Estado de las Autonomías y la defensa de la Autonomía Local, se exigió la abolición del Servicio de Inspección y Asesoramiento y de los controladores internos, volviendo la legislación local a colocar, de esta forma, a estos funcionarios en manos de las Corporaciones Locales, siendo actualmente éstas quienes fijan sus sueldos. Cfr., NIETO, A., "Mecanismos jurídicos...", pp. 397-398.

140 Cfr., RAMIRO, L., "Del privilegio constitucional...", pp. 107-108 y 112-113.

141 Así, en esta misma línea, Juan Hernández Bravo de Laguna define la *partitocracia* como "el gobierno no sólo *por* y *desde* los partidos, sino *para* los partidos". Es la ausencia de un control real sobre los comportamientos de la clase política, sus privilegios y sobre la longevidad de los partidos políticos, tanto en relación a los representantes de cada partido político como en relación a la alternancia de los mismos en el gobierno. Cfr., HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J., "Partidos políticos, Estado y Derecho: de la hostilidad a la teoría", *Anales de la facultad de Derecho*, N°9, 2002, p. 92. Y es, precisamente, según Oreste Massari, cuando deja de existir competencia entre los partidos, cuando se produce la corrupción, tanto en el gobierno como en la oposición Cfr., MASSARI, O., "Democracia y Partidos: el caso italiano desde una perspectiva comparativa", Traducido por Gloria Cue, *Política y Sociedad*, vol. 47, N°1, 2010, pp. 179-180.

142 Este precepto establece que los puestos de diputados corresponden a los partidos políticos, federaciones, coalicio-

jurídicamente, los votos. Así, según Garrido López¹⁴³, en su lugar, hizo referencia a las formaciones políticas, aunque no se trata de una laguna, ya que el mencionado artículo establece que los concejales elegirán a los que pasen a formar parte de la Diputación. Por tanto, nos encontramos ante un sistema de representación indirecta¹⁴⁴, en donde el legislador ha decidido que sean los concejales y no los electores quienes elijan a sus representantes en la Diputación Provincial. En realidad, el hecho de que los concejales elijan a sus representantes se traduce en que son los partidos políticos quienes eligen a los miembros de la Diputación Provincial¹⁴⁵. Generalmente, es verdad que los concejales votarán la lista elaborada por sus órganos provinciales, pero también cabe la posibilidad de que elijan las listas de candidatos avaladas por, al menos, un tercio de concejales. Así, el apartado 3 del mencionado precepto no habla de partidos políticos, sino de candidaturas que han logrado un mayor número de votos. Por tanto, según Garrido López, no hay un predominio absoluto de los partidos políticos en la Diputación Provincial¹⁴⁶. De igual manera, los diputados provinciales no representan al partido judicial en el que han salido elegidos¹⁴⁷, sino a la provincia en su conjunto¹⁴⁸. Además, en caso de presentarse varias listas, no se elegirá necesariamente la más votada, sino que se aplicará la ley D'Hondt en función de los votos que haya obtenido

nes de partidos o agrupaciones de electores, según el número de votos obtenidos, en las elecciones municipales, en cada partido judicial, previa elaboración, por la Junta Electoral, de una relación de los mismos. Así, este precepto establece la regla D'Hondt para realizar la distribución de los puestos de diputados.

143 Cfr., GARRIDO LÓPEZ, C., "Los partidos políticos...", p. 192.

144 En un inicio, el TC vinculó la representación política a la elección mediante sufragio universal. Siguiendo dicho razonamiento, los cargos públicos de segundo grado no serían cargos representativos y, por ello, los diputados provinciales, al no ser elegidos por los electores sino por los concejales, no serían representantes políticos. Posteriormente, en el fundamento jurídico 3 de la STC 163/1991, el TC les concedió la consideración de cargos representativos, ya que, aunque sus miembros no son elegidos directamente por los electores, sí que son miembros elegidos directamente por los ciudadanos. Es decir, los electores los eligen para ostentar un cargo representativo, independientemente de cuál sea éste, por lo que mantendrán igualmente esta consideración en una eventual representación indirecta. Ello les otorga unas facultades constitucionales a los diputados provinciales que los partidos políticos deben respetar.

145 En el caso de los concejos abiertos, al existir una laguna, en lugar de repartirse los votos entre los candidatos presentados, la Junta General decidió que fuesen éstos quienes eligiesen al alcalde, sin tener en cuenta el número de votos que obtuviese cada uno. Por otro lado, las agrupaciones de electores no pueden acumular resultados o presentar electores de acuerdo con el artículo 205.1 y 3, exclusión que favorece en gran medida a los partidos políticos de aquellos municipios donde existe mayor adscripción a grupos de ciudadanos. Ello ha dado lugar a la formación de partidos independientes de ámbito comarcal o provincial. Cfr., GARRIDO LÓPEZ, C., "Los partidos políticos...", pp. 192-195.

146 *Ibidem*, "Los partidos políticos...", pp. 194-199.

147 Garrido López considera que la representatividad provincial no se logra por municipios, sino por población. Así, la Ley electoral, al buscar la representatividad de los municipios pequeños, pierde proporcionalidad. Defiende que es preciso prestar mayor atención a criterios poblacionales y menos a criterios territoriales. Cfr., C. GARRIDO LÓPEZ, C., "Los partidos políticos...", p. 193. Sin embargo, nos apartamos de esta opinión al considerar que privar de representación a municipios de menor población puede suponer un abandono institucional de esos territorios a la hora de destinar fondos de cohesión o subvenciones. No obstante, debido a la relativa homogeneidad poblacional de la mayoría de los municipios gallegos (Cfr., MÍGUEZ MACHADO, L., "Galicia y la reforma...", p. 321) aún en el caso de establecer criterios poblacionales en la elección, pocos municipios se verán afectados.

148 En la Corporación, los diputados no se agrupan por partidos judiciales sino en atención a su pertenencia política. Cfr., GARRIDO LÓPEZ, C., "Los partidos políticos...", p. 193.

cada una y, de esta forma, se asignan los puestos de diputados¹⁴⁹. De esta manera, se libera a los diputados de las disciplina de voto, rompiendo con el control partidocrático. "Admitir lo contrario sería, sencillamente, vulnerar la garantía constitucional de representación", afirma Garrido López¹⁵⁰. Sin embargo, en la práctica, es preciso tener en cuenta que si bien los diputados pueden oponerse al criterio del partido, ello puede esperarse de quien persiga lo que se conoce como *virtud política*, pero no de aquél que busca hacer lo que se conoce como *carrera política*.

Sin embargo, la idea de la virtud política no ha calado profundamente en la sociedad española en la que muchos buscan, a través de la ya internacionalmente conocida "picaresca", ser más astuto que el resto de sus conciudadanos y lograr, de este modo, estar por encima de la Ley. No existe ya, en nuestro país, ningún ciudadano que no conozca los diversos casos de corrupción que se han dado en gran número de instituciones, incluidas, por supuesto, las Diputaciones Provinciales. No obstante, no es este el momento y el lugar para abordar con rigor dicha problemática, sino que nos limitaremos a hacer una denuncia moral para quienes la practican. Sin embargo, la única faceta positiva de que en nuestro país se hable de casos de corrupción política es que tenemos conocimiento de la misma y que existen mecanismos, a veces ilusorios, que permiten conocer y corregir esa disfunción política. Ahora bien, el problema existiría (o existirá) cuando no se conozcan debido a los diversos medios de censura procesal o periodística ya que, en ese caso, nos hallaremos viviendo en una eventual dictadura. Así, como señala Heller, los casos de corrupción en una democracia son corrientes, mientras que en la dictadura son algo insólito¹⁵¹. Por tanto, en democracia, la corrupción es una disfuncionalidad visible y corregida, mientras que en la dictadura es una eventualidad oculta y asumible. En un gobierno democrático puede existir tanta corrupción como en uno dictatorial, pero la diferencia es que el primero dispone de medios para corregirla y el segundo carece de ellos, ya que la corrupción forma parte de su esencia.

4. Las Diputaciones provinciales y la nueva ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

No cabe dudar de que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en principio, beneficia a la Diputación Provincial, ya que se ve fortalecida por la misma. Así, lejos de que dicha normativa suponga la desaparición provincial que parte de la doctrina española ha venido demandando desde hace tiempo, esta nueva ley dota a la provincia de importantes facultades frente a la merma competencial que, sin embargo, sufren los municipios. Por ello, a continuación, analizaremos en qué medida esta Ley favorece a las Diputaciones Provinciales y hasta qué punto salen reforzadas para, posteriormente, detenernos en el caso de las Diputaciones gallegas.

149 Cfr., GARRIDO LÓPEZ, C., "Los partidos políticos...", p. 197.

150 *Ibidem*, cit., p. 199.

151 Cfr., HELLER, H., *Europa y el fascismo...*, pp. 108, 109, 127 y 128.

Así, en primer lugar, los fines perseguidos por esta Ley es llevar a cabo una reducción de las duplicidades competenciales o "competencias impropias" (no establecidas en la Ley ni atribuidas por delegación) de los municipios, limitando sus competencias a las establecidas por la Ley y reduciendo sus actividades económicas mientras éstos no cumplan con los servicios obligatorios impuestos, garantizando, así, la sostenibilidad financiera de los municipios ante la crisis actual¹⁵².

Al comenzar analizando esta ley, es preciso destacar que la misma sustituye los principios de "descentralización y máxima proximidad a los ciudadanos de la gestión administrativa" establecido en el artículo 2 de la Ley 7/1985, por una fórmula más genérica que alude a los principios de descentralización, proximidad, eficacia, eficiencia y respeto a las normas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Además, mientras que antes los municipios podían asumir, atendiendo al interés general, todas las competencias no atribuidas expresamente al Estado o a la Comunidad Autónoma, con la actual legislación solo podrán asumir competencias si ello no conlleva un riesgo a los fines de la ley (sostenibilidad, duplicidades, etc.). Para ello, sería preciso analizar si el municipio presta los servicios de forma eficiente, así como realizar un estudio de mercado por si ya lo presta un particular. Si no cumpliese, el artículo 26 de la actual ley permite que, previo dictamen del Ministerio de Hacienda, las competencias de dicho municipio "incumplidor" pasen a las Diputaciones Provinciales. Por lo que se refiere a las competencias concurrentes (educación, cultura, vivienda...), para evitar duplicidades, la coordinación le corresponde a instancias superiores, por lo que en lugar de existir colaboración existe subordinación. Además, los municipios que hayan sido desposeídos de sus competencias no podrán realizar convenios intermunicipales, pudiendo los municipios "cumplidores" hacerlo únicamente si ello es eficiente.

En realidad, esta ley es muy cuestionable desde el punto de vista constitucional e incluso puede considerarse, como hace Silva Ardanuy, como un fraude de Ley debido a que la misma vulnera competencias autonómicas, atenta contra el principio de autonomía local y, de esta manera, incumple la Carta Europea de la Autonomía Local. Sin embargo, la ley parece confundir la diferencia conceptual entre competencias y servicios ganando, así, cierta constitucionalidad¹⁵³. Por otro lado, al vaciar la autonomía municipal, el municipio deja de existir como tal¹⁵⁴. Y de esta forma, "el proyecto deshace la configuración constitucional de la provincia como agrupación de municipios y la realza como división territorial para el cumplimiento de los fines del Estado [el ahorro pretendido]". Esto supone que será la crisis, y no los ciudadanos, la que decida qué municipios prevalecerán y cuáles tendrán que

152 Sostiene Rousseau que el gobierno que destruye al Estado es el que aprovecha los momentos débiles del mismo, situaciones tormentosas, para aprobar leyes perjudiciales a los ciudadanos que no se aprobarían en otras circunstancias. Por tanto, la diferencia entre un tirano y un buen legislador depende del momento de elección para crear determinadas instituciones. Cfr., ROUSSEAU, J.J., *El contrato social...*, p. 91.

153 Las competencias, que se relacionan con el poder político, suponen la ejecución de las decisiones adoptadas por mayoría democrática, mientras que los servicios son la ejecución de una competencia pero no su titularidad. Esta confusión parece responder a la necesidad de evitar una inconstitucionalidad manifiesta si se hablase expresamente de competencias en lugar de servicios, a pesar de que en la ley se usen indistintamente.

154 Cfr., SILVA ARDANUY, F., "Estatutos de Autonomía...", pp. 84-85 y 89-90.

desaparecer. Además, la ley no ha conseguido su objetivo, ya que priva a los municipios de su autonomía, reduciéndoles sus competencias propias y no consigue eliminar las competencias compartidas.

Por tanto, a pesar del fuerte debate acerca de la eliminación de las Diputaciones Provinciales, con la nueva ley salen fortalecidas en sus competencias. Sin embargo, este fortalecimiento competencial es aparente. Así, la Ley supone un retroceso en la autonomía local, reduciendo los municipios y las Diputaciones Provinciales a meros ejecutores de las decisiones del Ministerio de Hacienda en sus informes, convirtiéndose ambos en instancias delegadas del Estado. Por tanto, no será la Diputación Provincial la que decida, en su caso, si los municipios pueden recuperar sus servicios o no, sino el Ministerio de Hacienda. De esta forma, será la tecnocracia y no la democracia quien decida los intereses públicos en los ayuntamientos. Además, al impedir la intervención económica de los entes locales como prestadores de servicios, se favorece la iniciativa privada, ya que al eliminar la prestación de servicios sociales por los municipios, se abren nuevos mercados para los empresarios¹⁵⁵.

En el caso gallego, es preciso tener en cuenta que la dispersión poblacional y el inframunicipalismo juegan un papel importante a la hora de llevar a cabo cualquier reforma del mapa municipal. Así, debido al nacimiento de municipios gallegos a través de la agregación decimonónica de parroquias, el mapa municipal gallego es de los más racionales de España. Además, tampoco hay que olvidar que la mayoría de municipios gallegos cuentan con menos de 5.001 habitantes¹⁵⁶, por lo que la comunidad autónoma de Galicia se verá muy afectada por la presente normativa¹⁵⁷. Tampoco es recomendable realizar en el territorio gallego la racionalización pregonada en dicha ley por diferentes motivos¹⁵⁸, por lo que reordenar el mapa municipal no debería estudiarse como una posibilidad en dicha comunidad. Así, los municipios rurales de escasa población y recursos solo podrán subsistir si colaboran eficientemente o, de lo contrario, sus competencias pasarán a las Diputaciones Provinciales¹⁵⁹. No obstante, existen autores como Rodríguez Álvarez que defienden una política de fusión de municipios¹⁶⁰, aunque siguiendo los criterios tecnocráticos, es difícil entender como eficiente cualquier organización

155 *Ibidem*, pp. 84-100.

156 Cfr., MÍGUEZ MACHADO, L., "Galicia y la reforma...", pp. 321 y 326.

157 El Ministerio de Hacienda decidirá mediante Orden Ministerial (no Real Decreto) la mayoría de los servicios obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes, a propuesta de la Diputación Provincial del municipio afectado y previo informe de la Comunidad Autónoma, decidiendo en su caso si los servicios deberán prestarse a través de mancomunidades o consorcios. *Ibidem* pp. 89 y 100. Es decir, se establece un intermunicipalismo forzoso, el cual no será viable por la falta de voluntad política en nuestro país. *Ibidem* pp. 329-333.

158 Estos motivos son económicos (la dispersión poblacional puede reducir costes de gestión pero no supone necesariamente una prestación de servicios más eficaz por la dispersión poblacional), políticos (no existe voluntad política de reducir cargos representativos y retribuciones) y sociales (existe un *patriotismo municipal*, es decir, un sentimiento de pertenencia a los municipios consolidados desde hace dos siglos que desaprueba cualquier fusión municipal). Cfr., MÍGUEZ MACHADO, L., "Galicia y la reforma...", pp. 327-328. Por lo que respecta a los motivos políticos, Silva Ardanuy considera que la regulación de las retribuciones desincentivará a las personas de menos recursos a presentarse a los puestos políticos; postura la cuál no compartimos. Cfr., SILVA ARDANUY, F., "Estatutos de Autonomía...", p. 93.

159 Cfr., MÍGUEZ MACHADO, L., "Galicia y la reforma...", pp. 327-329 y 333-334.

160 Cfr., RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M., "Estructura institucional...", p. 89.

territorial impuesta por el Estado, es decir, se busca la eficiencia tecnocrática a través de instrumentos que ellos mismos consideran ineficientes.

En conclusión, a pesar de las buenas intenciones de la legislación actual, destinada a racionalizar la administración local, ésta no ha logrado sus objetivos e, incluso, la legislación anterior, con sus indiscutibles deficiencias, era más respetuosa con el ordenamiento constitucional que la normativa vigente, ya que garantizaba la autonomía local en mayor grado. No se trata de fortalecer a la Diputación Provincial o al Municipio, sino de garantizar la autonomía local en todo su contenido. De esta forma, desde que comenzó la defensa por la supresión provincial hasta su reforzamiento a costa de las competencias municipales, el bien jurídico gravemente dañado es la autonomía local¹⁶¹. Por tanto, se trata de una transformación constitucional de la autonomía local. Así, aunque la idea es racionalizar, en realidad lo que se busca es ahorrar¹⁶², administrativizar la política local¹⁶³.

V. EL ESTADO SOCIAL Y EL ESTADO TECNOCRÁTICO EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Podemos observar, de lo anteriormente expuesto, que no se cuestiona en ningún momento ni se critica por ninguna postura la existencia de una entidad administrativa de ámbito supramunicipal dotada de competencias sino que lo que se cuestiona, en realidad, es la conveniencia de una corporación representativa supramunicipal garantizada constitucionalmente. Y, sin duda alguna, aquella institución de carácter supramunicipal sin autonomía constitucionalmente garantizada es el área metropolitana, al contrario que la autonomía provincial actual, ya que ésta es un límite a la hora de legislar. Por tanto, en función de los fines que persiga la gestión territorial (sociales o tecnocráticos) habrá que optar entre establecer un mapa provincial, un mapa de regiones policéntricas o, al menos, buscar una solución que armonice ambas opciones. Ahora bien, la distinción entre el Estado social y el Estado neoliberal posee una importancia capital a la hora de afrontar la problemática de la provincia. Así, como se dijo *supra*, la provincia, entre otras dimensiones, es un instrumento al servicio de los fines del Estado. Por tanto, será preciso plantearse cuáles son estos fines para dotar a la provincia de la regulación más adecuada. De esta forma, si los fines que decide perseguir el Estado guardan relación con la prosperidad económica y con las necesidades de adaptarse a las transformaciones globalizadoras, las funciones provinciales deben ser sustituidas por formas de organización territorial más flexibles¹⁶⁴. Por el contrario, si el

161 Sin embargo, la ausencia de autonomía administrativa no es contraria a una verdadera Democracia.

162 Cfr., SILVA ARDANUY, F., "Estatutos de Autonomía...", p. 83 y 97.

163 Cfr., MÍGUEZ MACHADO, L., "Galicia y la reforma...", p. 334 y Cfr., F. Silva Ardanuy, "Estatutos de Autonomía...", p88 y 92.

164 Por tanto, después de analizar el proceso histórico de las Diputaciones Provinciales, se pone de manifiesto que la provincia es duramente combatida en los periodos descentralizadores y se fortalece en los centralizadores. Cfr., SALVADOR CRESPO, M., "Las Diputaciones provinciales...", p. 561. Y, precisamente, por encontrarse las Diputaciones actuales en un periodo histórico descentralizador, a escalas mundiales, ésta encuentra tanta oposición. Por ende, la caída del muro de Berlín dio lugar al resurgimiento del "Principio de las Nacionalidades". Ello ha provocado recién-

Estado decide acometer políticas sociales, entonces no puede prescindir de la provincia como instrumento tradicional del constitucionalismo y del progreso social en España e, incluso, modernizarla, ya que la misma permite una intervención estatal más fuerte y la imposición de políticas estatales racionales y redistributivas en función de criterios territoriales.

Así, el fin del Estado social es mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos mientras que el Estado neoliberal se dirige a mejorar las condiciones de vida de las empresas. Además, mientras que para el Estado social, el aparato estatal sirve para imponer la voluntad de todos los ciudadanos del Estado sobre los particulares¹⁶⁵, individualmente considerados, y para lograr la igualdad a través de la redistribución de la riqueza (tanto territorial como social¹⁶⁶), el Estado neoliberal lo ve como un instrumento con el que hacer prevalecer los intereses económicos¹⁶⁷ sobre la ciudadanía y un obstáculo a la eficiencia. Por tanto, la legitimación de ambos es la voluntad de la ciudadanía, pero mientras que en el Estado social ésta es práctica¹⁶⁸, en el Estado neoliberal es retórica¹⁶⁹. Como sostiene Tony Judt, "un liberal es alguien que se opone a la intromisión en asuntos ajenos: que es tolerante con la disconformidad y el comportamiento no convencional [mientras que] los socialdemócratas propugnan la tributación progresiva a fin de financiar a los servicios públicos y otros bienes sociales que los individuos no pueden conseguir por sí solos. (...) una visión socialdemócrata de la buena sociedad entraña desde el comienzo un papel mayor para el Estado y el sector público¹⁷⁰". Por tanto, la socialdemocracia es un híbrido entre el capitalismo y el socialismo. De esta forma, el Estado del Bienestar supone la creación de un sistema de seguridad social y la redistribución de la riqueza a través de un sistema impositivo progresivo, fomentando la creación de empleo¹⁷¹.

temente el nacimiento de numerosos Estados y políticas descentralizadoras en la mayoría de los países del globo. Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *La Constitución del Estado de las Autonomías...*, pp. 345-347.

165 Otro aspecto importante es que en el Estado neoliberal la economía es una materia de Derecho Privado, al igual que en los Estados feudales, mientras que en el Estado social es una materia de Derecho Público. Cfr. RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *La Constitución del Estado de las Autonomías...*, p.151. No obstante, no debe confundirse al Estado social con la Economía social, ya que ésta defiende que es la propia sociedad quien satisface sus necesidades sociales (empleo, vivienda...), a través de emprendimientos colectivos que buscan mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, sin necesidad de intervención del Estado o del Mercado. Cfr., VÁZQUEZ BARQUERO, A. con SEISDEDOS, G. y CRUZ LACALLE, M., *Las regiones policéntricas...*, p. 171.

166 El Estado social tiene como finalidad la búsqueda de la igualdad de todos sus ciudadanos. Sin embargo, no es posible lograr tal igualdad si los ciudadanos de unas zonas del Estado gozan de mejores condiciones que otros. Por tanto, dicho Estado no sólo destinará toda su energía a la redistribución de la riqueza de los ciudadanos más acaudalados hacia los menos, sino que la redistribuirá, también, de territorios ricos a los más pobres o estancados.

167 Para Heller, la democracia liberal se legitima por la gobernación política de la mejor parte del Pueblo, es decir, la inteligencia y la propiedad, mientras que la democracia social se justifica por la participación del Pueblo en su totalidad. HELLER, H., *Europa y el fascismo...*, p. 117.

168 Cfr. RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *La Constitución del Estado de las Autonomías...*, p. 356.

169 Así, afirma Heller que los que se creen superadores de la Democracia, acaban justificando sus postulados en las ideas centrales de la misma. Cfr., HELLER, H., *Las ideas políticas contemporáneas*, Editorial Comares, Granada, 2004, pp. 40, 50, 63, 67, 130. Así afirma: "No les queda, pues, otro recurso que superar con la democracia a la democracia, afirmándola de palabra una y otra vez, para acabar aniquilándola en su contenido".

170 JUDT, T., *Algo va mal...*, cit., 2010, p. 20.

171 Ibidem, p. 27.

Irónicamente, se produce la crisis del Estado social en el momento en el que, al menos en apariencia, este modelo triunfa. Por tanto, cuando desaparece el Estado comunista, con la caída del Muro de Berlín, el Estado constitucional, el más perfecto y acabado instrumento de liberación del Hombre, como señala Heller¹⁷², pierde su razón de ser. Así, "el gobierno ya no era la solución, sino el problema", según el profesor americano¹⁷³. De este modo, tanto los partidos de izquierdas como los de derechas asumen la mundialización como algo irremediable, imparable (en tanto que el capital obtiene grandes ventajas del mismo) e irreversible (mientras sea rentable desde el punto de vista económico)¹⁷⁴, substituyéndose la lógica política democrática¹⁷⁵ por la lógica económica de la globalización, y reduciéndose, por tanto, las decisiones políticas a cuestiones de beneficio y pérdida¹⁷⁶. No obstante, ya en 1970 comenzaban a abandonarse políticas públicas, a desregularse el mercado¹⁷⁷ y a realizar una apuesta por los privilegios privados. Así, fueron los *Chicago Boys* quienes impulsaron la idea de que el Estado no debía intervenir en el mercado al tiempo que lanzaban una crítica al Estado del Bienestar, por considerarlo ineficiente.

Por tanto, el neoliberalismo entiende que el Estado está condenado, ya que no responde a sus necesidades, sustituyendo la tecnocracia a la democracia. Es lo que se conoce como "neotecnocracia¹⁷⁸". La globalización busca, por tanto, acabar con el Estado clásico y crear el Estado corporativista de mercado¹⁷⁹, en el cuál, poderosas corporaciones dominarán sobre la política internacional y pondrán coto a los gobiernos. En este contexto, la Diputación provincial, como fiel instrumento social en la Historia del constitucionalismo español, debería

172 Vid., HELLER, H., *"La Soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional"* (1927) 2ª. Ed., México, 1995, p.166.

173 JUDT, T., *Algo va mal...*, cit., p. 99.

174 Es una posición hiperglobalista, es decir, defienden que, una vez iniciado el proceso globalizador, no hay marcha atrás. El motor de los cambios es la fuerza económica y que terminará por suprimir los Estados. Cfr., ZIMMERLING, R., *"Globalización y Democracia..."*, p. 64.

175 Se busca despersonalizar la política con la finalidad de que no responda a los intereses de ningún grupo social, sino que responda a los intereses de la "eficiencia económica". Sin embargo, éstos son los intereses de un grupo social globalizado, es decir, aquellos que manejan los grandes flujos de capital. Estas son, por tanto, las consecuencias del positivismo jurídico más radical, cuyas consecuencias no deberían ser nuevas para Europa. Cfr., HELLER, H., *Europa y el fascismo...*, p. 1

176 Cfr., RUIPÉREZ, J., *El constitucionalismo democrático...*, pp. 146 – 147 y JUDT, T., *Algo va mal...*, pp. 46, 135, 163 y 182.

177 Especialmente el laboral. Así, para una ampliación del tema me remito por comodidad, Cfr., CABANAS VEIGA, M., "El artículo 158 (a) Del Título 29 del Código de los Estados Unidos. Estudio contextualizador y comparado con el Derecho español, y traducción castellana. [Section 158 (a) of title 29 of the United States code, an in context and comparative study with the spanish law, and its castilian translation]", *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, Volumen V, 2013.

178 Llamamos neotecnocracia a aquella postura que defiende la primacía de la eficiencia sobre los modelos democráticos. Cfr., FONDEVILA MARÓN, M., *La disolución de la soberanía en el ámbito estatal. El proceso de integración europea. Prolegómenos al estudio de Javier Ruipérez Alamillo*, REUS, Madrid, 2014, pp. 252-259.

179 Ya fue el fascismo el precursor del Estado Corporativista. Así, éste agrupaba a gremios de trabajadores, sometidos a la federación Patronal. Con ello, se buscaba vincular a los ciudadanos por intereses y no por ideologías. Por tanto, se trata de liberar a los poderes socioeconómicos del poder estatal para que, de esta manera, consigan imponerse a la ciudadanía. Así, en palabras del autor, "según se crea o no en el porvenir de la clase obrera y, por tanto, en el porvenir de Europa, así parecerá el Estado corporativo fascista la forma más reaccionaria o más moderna de gobierno". Cfr., HELLER, H., *Europa y el fascismo...*, pp. 89-138.

desaparecer para dejar paso a formas que permitan a los territorios adaptarse mejor a la globalización. Por tanto, la eficiencia se ha convertido en el *mito* tecnocrático de nuestro tiempo, al que deben subyugarse ciudadanos y Estados¹⁸⁰.

Sin embargo, con la crisis financiera actual, las políticas keynesianas han recuperado toda su vigencia y el Estado se ha visto fortalecido, por lo que es probable que se vuelva a la clásica dependencia estatal de la que, según Tony Judt, nunca debiéramos haber salido¹⁸¹. Es como si el siglo XX jamás hubiera existido y no sería conveniente cometer, de nuevo, los errores del pasado¹⁸². Por tanto, el mercado se ha acabado convirtiendo en su peor enemigo¹⁸³. Huelga decir que para este autor la política sigue siendo nacional, aunque la economía no lo sea¹⁸⁴, así "*pensar económicamente* como llevamos haciendo treinta años, no es algo intrínseco a los seres humanos. Hubo un tiempo en que organizábamos nuestras vidas de otra forma¹⁸⁵". En definitiva, es necesario volver a los debates morales y no de utilidad material o, lo que es lo mismo, según palabras del autor americano, "necesitamos aprender a *pensar* de nuevo el Estado¹⁸⁶", ya que se ha perdido el pensamiento crítico al capitalismo¹⁸⁷. Así, el Estado nace precisamente cuando se consigue someter la economía a la política, lo cual es necesario hacer si se quiere llevar a cabo una renovación de la cultura política. Precisamente, como señala Heller, lo que hace peligrar la cultura occidental no es el control político de la economía a través de leyes, sino la anarquía política y capitalista¹⁸⁸. Por tanto, la función del Estado del Bienestar es regular la economía y evitar ganancias inmoderadas a través del reparto de la riqueza¹⁸⁹. Así, a día de hoy, la socialdemocracia ha recuperado toda su vigencia, es decir, "la socialdemocracia no representa un futuro ideal; ni siquiera representa un pasado ideal. Pero es la mejor de las opciones que tenemos hoy", afirma Tony Judt¹⁹⁰.

Ahora bien, es preciso plantearse en qué consisten los fines y objetivos perseguidos por las áreas metropolitanas para proceder a comparar ambas formas de organización. Por

180 Para una mejor comprensión de los peligros de introducir mitos en el discurso político, Vid., HELLER, H., *Europa y el fascismo...*

181 Rousseau defiende que los ciudadanos deben depender del Estado y ser libres los unos de los otros. Y en un buen Estado, el interés público prevalece sobre el interés privado. Cfr., ROUSSEAU, J.J., *El contrato social...*, p. 93 y 131-132.

182 Cfr., JUDT, T., *Algo va mal...*, pp. 156-182.

183 Libre de todas las ataduras políticas y sociales para expandirse, el mercado acaba dañándose a sí mismo y volviendo al seno de los Estados de donde ha salido en su día.

184 Para un análisis más pormenorizado de cómo se llegó a la crisis actual como consecuencia del abandono de las políticas sociales, Cfr., JUDT, T., *Algo va mal...*

185 *Ibidem*, cit., p. 50.

186 *Ibidem*, cit., p. 188.

187 *Ibidem*, pp. 18 y 78-106.

188 Y esta idea que fue expuesta en un tiempo pretérito, sigue teniendo vigencia a día de hoy. Cfr., HELLER, H., *Europa y el fascismo...*, pp. 102 y 135.

189 Así, entiende Rousseau que los impuestos no son gravosos por su cantidad sino porque los mismos no redunden en un beneficio para el Pueblo. Cfr., ROUSSEAU, J.J., *El contrato social...*, p. 117.

190 JUDT, T., *Algo va mal...*, cit., p. 210.

ello, la cuestión a dilucidar no es tanto cuál de las instituciones territoriales es más eficiente, sino qué principios han de orientar la acción. Así, para organizar el territorio, primero debe delimitarse la política que se quiere conseguir y luego el ámbito de actuación¹⁹¹. Se trata, en definitiva, de elegir entre continuar con un Estado social, establecido en el artículo 1 de nuestra Constitución, o constituir un Estado globalizado (o tecnocrático). No cabe duda de que, por tanto, como defiende Tony Judt, es preciso replantearse el concepto de *útil*¹⁹². De esta forma, si lo que buscamos es mejorar la eficiencia y el bienestar social, centrándose en los territorios con potencialidades económicas favorables para el crecimiento, debemos optar por institucionalizar la creación de áreas metropolitanas. No obstante, si lo que buscamos es racionalidad organizativa y el progreso social de los ciudadanos, persiguiendo la solidaridad territorial, que se ve traducida en una fuerte cohesión, debemos quedarnos con la institución provincial. Por tanto, los principios que definen a las áreas metropolitanas los podemos resumir en: gobernanza, cohesión social, eficiencia y bienestar social. Sin embargo, como un antagonista de los principios neoliberales, la Diputación Provincial va a defender los principios de democracia, solidaridad, racionalidad y progreso social.

De este modo, el concepto mismo de Gobernanza podría oponerse frontalmente al de democracia, en función de cómo se interprete¹⁹³. Así, una Ley democrática es aquella que responde a la voluntad de los representados y se impone sobre todos ellos¹⁹⁴, lo que supone que la libertad democrática es la participación de los ciudadanos en la vida política¹⁹⁵ y el sometimiento de todos a la misma. Por tanto, para la existencia de una verdadera

191 Este principio se defiende para realizar la gobernanza de las áreas metropolitanas, por lo que también debe ser adecuado para llevar adelante esta reflexión. Cfr., FARINÓS DASÍ J., y VICENT BOIRA MAIQUES, J. "Escenarios, visiones...", pp. 48 y 54.

192 Cfr., JUDT, T., *Algo va mal...*, p. 213.

193 No obstante, algunos defienden que son conceptos compatibles, pero para éstos la Democracia solo será deseable en la medida en que sirva para garantizar la gobernanza. Cfr., PISARELLO, G., "Constitución y Gobernabilidad...", p. 130.

194 Así, Aristóteles defendía que el soberano era la Ley, no el Pueblo, para evitar la demagogia y, por tanto, la destrucción misma de la Democracia. Se oponía, así, a que las instituciones y leyes griegas pudieran variar para satisfacer los intereses privados de algunos ciudadanos, generalmente, los más poderosos. La misma idea es defendida por los autores de la Baja Edad Media como Ockham, Carlyle o Juan de Salisbury. Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *Libertad civil e ideología democrática*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, pp. 3-18 y P. de Vega García, "La reforma constitucional como defensa de la Constitución y la Democracia", *Ponencia presentada a las II Jornadas de Derecho Constitucional: "Reforma de la Constitución"*, organizada por la Fundación Jiménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomo y el Centro Asociado de la UNED de Barbastro (Huesca), y celebradas los días 27 y 28 de Octubre de 2006, p. 23.

195 Defendiendo la misma idea, Cfr. HELLER, H., *Las ideas políticas...*, p. 71.

Democracia¹⁹⁶ ha de existir un aparato estatal fuerte que imponga la voluntad general¹⁹⁷ sobre cualquier poder económico o social que pretenda hacer prevalecer sus intereses sobre los de la mayoría, en cuya formación han de concurrir la totalidad de los ciudadanos.

Sin embargo, la Gobernanza propugna una negociación del Sector Público con el Sector privado, lo que se traduce en que se está privilegiando a unos particulares por encima del cuerpo político en su conjunto, prevaleciendo, de esta forma, los intereses económicos sobre los políticos y, por tanto, sacrificándose la libertad política en beneficio de la libertad económica¹⁹⁸. Ello se traduce en dos conclusiones: o bien el poder político no realiza una correcta representación de los ciudadanos o bien no existiría una auténtica Democracia, al imponerse los intereses de la minoría sobre la mayoría. En realidad, se busca, de este modo, realizar una gestión sin responsabilidades políticas¹⁹⁹; tener derechos sin deberes; gobernar sin ser gobernantes ni tener legitimidad democrática para ello. Y en esto se traduce, precisamente, gobernar sin gobierno o "governing without government"²⁰⁰, es decir, un gobierno sin partidos²⁰¹. Ahora bien, será una práctica política correcta y aconsejable contar, en lo posible, con la colaboración y el consenso de los actores económicos y sociales, pero jamás negociar con ellos. Por tanto, como se vio en apartados anteriores, que los partidos políticos actuales funcionen de una forma deficiente y anómala desde el punto de vista democrático, no significa que la ausencia del Poder Público reporte más ventajas que su presencia²⁰², por lo que será necesario reformar el modelo representativo, pero no el modelo democrático.

De este modo, la Gobernanza tiene una gran similitud con formas feudales o bajo-medievales, donde el soberano, el Rey, se veía obligado a negociar sus impuestos con los

196 Pero será Maquiavelo quien defienda que para ser libres, los ciudadanos han de estar sometidos a la Ley (*vivere libero*), de lo contrario, al no ser obedecida por todos, unos ciudadanos podrían alterar la libertad pública impunemente y, por otro lado, todos los ciudadanos han de concurrir en la formación de esa Ley (*vivere civile*), ya que de no ser así, unos ciudadanos dominarían sobre otros (Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *Libertad civil...*, pp. 23-27), lo que se traduciría en la esencia misma de esclavitud política aristotélica (Cfr. DE VEGA GARCÍA, P., "La Democracia como proceso...", pp. 471-472) y se correría el riesgo de perder la condición de ciudadanos libres. Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *El constitucionalismo democrático...*, pp. 207-208 y *La Constitución europea y la Teoría del Poder Constituyente (Algunas reflexiones críticas desde el Derecho político)*, Biblioteca Nueva S.L., Madrid, 2000, pp. 170-171.

197 Nos referimos, obviamente, a la voluntad general rousseoniana, la cuál es fruto de un proceso de racionalización. Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *Libertad civil...*, p. 60.

198 Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *El constitucionalismo democrático...*, pp. 174-175.

199 Así, adquieren absoluta y total actualidad las palabras de Heller: "La fuerza política del director económico es tan peligrosa como anónima e irresponsable, y la democracia moderna ofrece medios para que produzca la ilusión de que es la opinión pública la que ejerce el control político" HELLER, H., *Las ideas políticas...*, cit., p. 138.

200 Es un principio formal de estética, usado también por los fascistas como "democracia sin jefes". Sin embargo, como señala muy bien el autor alemán, se trata de una excusa para que los ciudadanos no designen a sus representantes. Se busca, de este modo, formar una élite de los más audaces. Cfr., HELLER, H., *Europa y el fascismo...*, pp. 40-41.

201 La defensa de un gobierno sin partidos se traduce en que, en el gobierno, existe un único partido que excluye al resto. Es, por tanto, el rechazo de los partidos políticos. Así, el partido único alemán, italiano e, incluso, el Movimiento Nacional español, defensores del partido único como exclusivo representante de los intereses de la Nación, en realidad lo que buscaban era excluir a los demás partidos del gobierno, que existían de forma ilícita. Tampoco podemos olvidar que un grupo de presión es también un partido. Cfr., HELLER, H., *Europa y el fascismo...*, p. 80.

202 "Lo único peor que demasiado gobierno, es demasiado poco". JUDT, T., *Algo va mal...*, cit., p. 141.

Señores²⁰³. Así las cosas, siguiendo a Ruipérez, es preciso defender la Democracia frente a las ideas neoliberales²⁰⁴ que buscan terminar con la participación directa de la ciudadanía en las decisiones políticas. En este sentido, Tony Judt afirma que "detrás de cada cinico (o simplemente incompetente) ejecutivo, bancario o inversor hay un economista que le asegura (y a nosotros), desde una posición de autoridad intelectual indiscutida, que sus actos son útiles socialmente y que, en todo caso, no deben ser sometidos a escrutinio público²⁰⁵". De esta forma, se quiere que se tenga fe ciega en las decisiones de los economistas. No obstante, si la Gobernanza se reduce a una mera consulta a los diferentes grupos de presión, no se pondrá en peligro la Democracia; de lo contrario, la Democracia perecerá.

A continuación, los principios a analizar son la eficiencia y la racionalidad. Así, cuando se busca la eficiencia, se está primando, al organizar el territorio, las constantes variaciones de la economía mundial frente a la estabilidad institucional, realizando políticas dirigidas a mejorar las condiciones de las empresas. De esta forma, se está defendiendo un debate en términos económicos que margine cualquier valoración política²⁰⁶. Así, una aplicación pura de este criterio supondría una confusión acerca de los límites y competencias de cada demarcación, sin perjuicio del eventual crecimiento económico que pudiera derivarse del mismo. Sin embargo, los intereses económicos no unen, sino que separan a los ciudadanos²⁰⁷. Precisamente, uno de los problemas actuales es esa falta de claridad institucional que se da ya a nivel mundial²⁰⁸. Y es, precisamente, esta confusión en la organización administrativa propia del Antiguo Régimen por la que se constituyeron las racionales Diputaciones Provinciales aún vigentes.

Por lo que se refiere al criterio de racionalidad, este supone adoptar políticas dirigidas a una búsqueda del bien común, es decir, primar los beneficios sociales sobre los beneficios económicos. Defiende, además, un debate de valores y principios, rechazando cualquier opinión tecnocrática. De esta manera, una aplicación de este criterio supondría una organización territorial estable y homogénea. Sin embargo, ante los avatares de los tiempos actuales, no es recomendable realizar una aplicación pura de la eficiencia ni de la racionalidad, sino que se debe apostar por una "racionalidad eficiente". Este principio debe dirigirse a lograr una estabilidad de la organización territorial que permita a los municipios adaptarse a las nuevas

203 En estas circunstancias, la nobleza y el clero, a través del voto por estamentos, hacían recaer su pago sobre el pueblo, siendo el poder real un mero ejecutor de los intereses privilegiados, cuando éstos no decidían directamente imponerse sobre él. De esta forma, al igual que en la gobernanza, una minoría decide la organización política de la mayoría.

204 Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *El constitucionalismo democrático...*, p. 226.

205 JUDT, T., *Algo va mal...*, cit., pp. 106-107.

206 Cfr., RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *El constitucionalismo democrático...*, pp. 167-171, *La Constitución del Estado de las Autonomías...*, p. 318 y *La Constitución europea y...*, p. 42.

207 Cfr., HELLER, H., *Europa y el fascismo...*, pp. 16-17.

208 Así, señala Ruipérez que "cuando en los siglos venideros se proceda al estudio de la dinámica política de los últimos años de 1900 y los primeros de 2000, una singular circunstancia se apreciará (...). Y ésta no será otra que el más que sobresaliente nivel de confusión e inseguridad que, (...) define las relaciones políticas en ese periodo histórico". RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *La Constitución del Estado de las Autonomías...*, cit., p. 345. En un sentido similar Cfr., JUDT, T., *Algo va mal...*, pp. 203-204.

realidades económicas para que, posteriormente, los cambios en la misma sean prácticamente anecdóticos. Para ello, sería necesario que un órgano superior impusiera estas decisiones tomadas por los diferentes municipios para asegurar su permanencia a largo plazo.

Por otro lado, mientras que la cohesión social persigue la evitación de grandes distancias económicas entre territorios, salvando los territorios estancados de la miseria, el principio de solidaridad persigue lograr la homegeneidad social territorial. En el primer caso, se está defendiendo que unos territorios, por circunstancias económicas actuales, gocen de mayor financiación y atención política que un territorio estancado, lo que supondrá la despoblación y el abandono de las explotaciones de esa zona. Se privilegian, así, a unos territorios sobre otros²⁰⁹, al establecer unos regímenes especiales para determinados territorios al que los demás, carentes de tal poder, no pueden aspirar. Por otra parte, es preciso poner de manifiesto que estos privilegios territoriales desiguales son más propios del medioevo que de una época moderna.

Finalmente, el concepto de bienestar social no encaja completamente en el concepto de progreso social. Así, aunque ambos principios buscan mejorar las condiciones de vida de la población, para el primero se trata de lograr unas externalidades derivadas de la bonanza económica de las empresas que logre cierta tranquilidad social y atenúen los conflictos, minimizando las prestaciones y servicios públicos, mientras que para el segundo, la principal finalidad a la que se dirigen todas sus políticas es la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, buscando la eliminación de la desigualdad en la medida de lo posible²¹⁰ sirviéndose, para ello, de las prestaciones sociales como principal redistribuidor de la riqueza²¹¹. Además, propugnar un mercado regulado y defender igualdad no solo es una ideología sino una política eficaz²¹², midiendo la rentabilidad en términos de conflictividad social y no en criterios económicos. Así, una política podrá tener grandes beneficios económicos, pero acarrear costes sociales²¹³ difíciles de soportar²¹⁴. Sin embargo, la igualdad

209 Defiende Rousseau la igualdad territorial. Así, escribía: "Poblad igualmente el territorio, extended por todas partes los mismos derechos, llevar por doquier la abundancia y la vida: así es como el Estado llegará a ser a la vez el más fuerte y el mejor gobernado posible". ROUSSEAU, J.J., *El contrato social...*, cit. pp. 86-87.

210 Sostiene Rousseau que, aunque la desigualdad es inevitable, debe regularse para reducirla. *Ibidem*, p. 93.

211 Para conocer mejor las consecuencias de las políticas económico-sociales neoliberales, Cfr., DE VEGA GARCÍA, P., La Democracia como proceso. Algunas reflexiones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo", Eds: A. Guerra y J.F. Y otros. *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro en Salamanca*, Sistema, Madrid, 2003, pp. 498-500, y RUIPÉREZ ALAMILLO, J., *El constitucionalismo democrático...*, pp. 171-174 y *La Constitución del Estado de las Autonomías...*, pp. 364-365.

212 Cfr., JUDT, T., *Algo va mal...*, pp. 28,29, 49, 163, 168 y 199.

213 Otro aspecto importante para el Estado social, inherente al principio anterior, es lo relativo a los temas medioambientales. Así, los defensores de las áreas metropolitanas hablan de un desarrollo sostenible, pero siempre permitiendo el desarrollo industrial. Por tanto, se han abandonado las políticas de crecimiento sostenible por políticas de crecimiento económico, es decir, se ha pasado de lo que se conoce como un "ecologismo de pobres" a un "ecologismo de ricos". De esta forma, se hacen meras declaraciones ceremoniales de sostenibilidad que reducen el tema del medioambiente a un principio formal. Vid., DE SOUSA SANTOS, B., "Undécima carta a las izquierdas: ¿Ecología o Extractivismo?, Público. es.

214 El fascismo surge precisamente en situaciones de desesperación social e innación política ante los acontecimientos. Cfr., HELLER, H., *Europa y el fascismo...*, pp. 27, 28, 33, 43, 44, 70, 71y 80.

proporciona confianza entre los ciudadanos y sentimientos de pertenencia a una misma comunidad, lo que facilita la realización de cualquier empresa colectiva. Es decir, en palabras del autor americano, "es mejor ser libre que vivir en un Estado eficiente de cualquier color político, si la eficiencia tiene ese precio [la desigualdad]"²¹⁵.

Podemos rematar esta cuestión poniendo de manifiesto que esta nueva forma de organizar el territorio, lejos de suponer una superación de las clásicas formas liberales hacia modelos más modernos, se convierte en una reminiscencia hacia formas más propias de políticas feudales que de políticas democráticas. Así, al apostar por un modelo que permite privilegios territoriales, rechaza la participación ciudadana, apuesta por un modelo administrativo confuso e irracional y permite las desigualdades sociales, lejos de suponer una superación del Estado Constitucional, Democrático y social, implica un retroceso hacia formas neofeudales²¹⁶, donde unos modernos "absolutistas" defienden abolir las provincias para no perder sus privilegios.

Cabe concluir, por tanto, que las áreas metropolitanas, como modelo de organización territorial, son incompatibles con el Estado social, ya que la mayoría de sus principios entran en plena contradicción con los sociales. No obstante, tampoco se debe perder de vista la realidad globalizadora y la situación de crisis mundial existente en el mundo entero a la hora de hacer políticas de ordenación territorial. Actuar de este modo, conllevaría políticas negligentes de catastróficos resultados. Será preciso, pues, un modelo de organización territorial que pueda amoldarse al Estado social establecido por la Constitución y, al mismo tiempo, hacer frente a las demandas globalizadoras.

VI. UNAS NUEVAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Por ello, y como conclusión impuesta por el análisis anterior, consideramos que un modelo adecuado para las áreas metropolitanas españolas y, por extensión, para las gallegas, sería una combinación de los modelos de Stuttgart, "Torino Internazionale", la "Aglomeración de Basilea" y el "Proyecto Ipérbole". De este modo, tomando como referencia el primer modelo, el área metropolitana debería apostar por un gobierno fuerte, que imponga, con efectividad, las decisiones tomadas a todos los ciudadanos y agentes²¹⁷, evitando coyunturas

215 JUDT, T., *Algo va mal...*, cit., p. 189.

216 Heller definió como "neofeudalismo" la postura ideológica que se opone a lo racional y subjetivo, apostando por la voluntad descontrolada como consecuencia de un positivismo radical. Así, la burguesía siempre había defendido el Estado de Derecho mientras ésta servía a sus fines pero cuando, en los tiempos de entreguerras, el proletariado entró en el poder y la Ley obtuvo mayor grado de democratización, al ser la voluntad de todos, renunció a él e incluso lo rechazó. De esta forma, la burguesía renegó de su propia esencia espiritual, a saber, el Estado de Derecho, para abrazar un feudalismo irracionalista. Cfr., HELLER, H., *Europa y el fascismo...*, pp. 124-125. Obviamente, a día de hoy, las empresas transnacionales no proponen, ni mucho menos, la vuelta a un Estado autoritario. Sin embargo, todas las críticas al Estado de Derecho por parte de la ideología neoliberal, especialmente lo referido a la ausencia de límites legislativos y jurisdiccionales al crecimiento económico y la defensa de un Estado corporativista, remiten a críticas más próximas a un Estado feudalista que a un Estado social y democrático.

217 Ello, junto con la idea de que esas decisiones sean la expresión de la voluntad popular, es el concepto mismo de democracia social para Heller. Cfr., HELLER, H. *Las ideas políticas...*, pp. 138-139.

políticas arbitrarias²¹⁸. Además, al dotar la estabilidad y la antigüedad de mayor seriedad a las instituciones²¹⁹, consideramos conveniente que la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas recaiga sobre la Diputación Provincial por, como antes se ha expuesto detalladamente, ser ésta una institución que goza de una larga trayectoria en la Historia institucional de nuestro país.

Por tanto, para lograr que los acuerdos adoptados por los municipios gocen de estabilidad, es preciso establecer un modelo de representación directa de los diputados provinciales²²⁰ o, en su lugar, un fuerte control social sobre los mismos, que garantice que los diputados provinciales representen a la provincia en su conjunto y no al municipio en el que fueron elegidos. De esta forma, desvinculados de la política municipal, los controladores se verán libres de los controlados para ejercer sus funciones evitándose, además, la infrarrepresentación. Así, éstos podrán volver a erigirse, de nuevo, como censores de las prácticas políticas deshonestas que, en ocasiones, tienen lugar a nivel local²²¹ y, además, servir de árbitros entre los municipios para los eventuales conflictos que pudieran surgir de los acuerdos supramunicipales adoptados por éstos. No obstante, aunque este sistema pone mayores trabas a la corrupción que el anterior, ningún sistema está exento de la misma. De este modo, la Diputación Provincial no sólo se ha de asegurar de imponer las decisiones de ordenación territorial acordadas entre los municipios sino que, también, se encargará de controlar la legalidad y honestidad de las corporaciones locales a la hora de llevar a cabo proyectos de gran envergadura, para evitar prácticas caciquiles u oligárquicas que desvíen fondos públicos a intereses privados. Por tanto, la Diputación Provincial contará con legitimación *input*, por el marcado carácter democrático de la misma²²² y la fuerza de control de la opinión pública, y con legitimación *output*, ya que logra un control claro del poder a través de un gobierno fuerte y unos resultados positivos que arrojan economías de escala crecientes.

218 Un gobierno débil, cuyas decisiones varían no según las coyunturas políticas sino en función de los vaivenes de poder de los agentes económicos, impediría llevar adelante proyectos a medio y corto plazo, lo que sí constituye una profunda ineficacia e ineficiencia.

219 En esta idea ya citamos antes Cfr., MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes...*, p. 38 y ROUSSEAU, J. J., *Discurso sobre el origen...*, p. 100.

220 Para evitar costes excesivos, el número de cargos debiera ser, en lo posible, reducido.

221 Al ser elegidos por los municipios, no tiene sentido que un diputado provincial, aún siendo formalmente independiente, se atreva a cuestionar determinadas prácticas de quienes lo eligieron, primando la lealtad a la virtud. Sin embargo, si éstos acceden a sus cargos políticos por ellos mismos, sin favores de nadie, podrán controlar eficazmente la conducta de los concejales de su provincia en aras de evitar prácticas deshonestas. Ello puede reducir la corrupción municipal y provincial.

222 Además, ante la necesidad de asegurar una mayor legitimidad democrática, el área metropolitana debería poner a disposición de los ciudadanos un servicio electrónico o una página Web, que permita participar y conocer de todos los asuntos que se estuviesen despachando o se fueran a tratar en el gobierno del área metropolitana, para asegurar la mayor transparencia y el tratamiento de responsabilidades. En ese foro, ciudadanos, empresas y asociaciones podrán proponer proyectos, soluciones a problemas puntuales, debates sobre asuntos de interés o incluso el abandono del área metropolitana, ejerciendo una fuerte presión mediática. Además, en el caso concreto de Galicia, ha de colaborar con las autoridades portuguesas para el adecuado desarrollo de un área metropolitana transfronteriza que ya es una realidad, haciendo uso del modelo de Basilea. De este modo, esta nueva institución, intermedia entre el modelo provincial decimonónico y las áreas metropolitanas, es viable tanto para el Estado social como para el Estado globalizado, expandiendo no sólo crecimiento económico, sino también progreso social y cultural, dentro y fuera del territorio provincial.

Otra alternativa sería realizar una nueva división provincial ajustada a criterios racionales y a las redes de ciudades actuales, o también crear unas nuevas corporaciones provinciales, siempre y cuando éstas hayan sido irradiadas por los principios democráticos y sociales que caracterizan a la Diputación provincial como tal²²³. Sin embargo, es evidente que ambas alternativas son proyectos de gran envergadura que conllevaría un cambio de mentalidad²²⁴ en las instituciones actuales²²⁵ pero que, creemos, es necesario para adaptar el actual modelo territorial a las nuevas realidades económico-políticas mundiales y, al tiempo, salvar la legitimidad democrática y la solidaridad territorial.

Por lo que se refiere al caso gallego, sería recomendable, en nuestra humilde opinión y siempre sometida a mejor criterio, establecer dos modelos provinciales diferentes. Así, las provincias de A Coruña y Pontevedra, ante su dinamismo económico, podrían necesitar los modelos provinciales modernos, antes propuestos, que expanda el área de crecimiento económico y logre mejoras sociales para los ciudadanos. Por el contrario, las provincias de Lugo y Ourense, donde la permanencia de sus respectivas capitales de provincia asegura que se mantenga una importante economía en torno a las mismas, necesitan el modelo tradicional de provincia como garante de la asistencia y cooperación de servicios que la mayoría de los municipios no podrían asumir por sí solos. De este modo, por la disparidad territorial gallega, es preciso concluir que no sería deseable ni eficiente, en nuestra opinión, por supuesto siempre criticable, que la Comunidad Autónoma gallega asumiese las competencias de las cuatro Diputaciones Provinciales, ya que cada territorio posee demandas diferentes. Así, los beneficios obtenidos en las provincias del litoral atlántico han de reinvertirse en las provincias gallegas del interior, con la finalidad de potenciar su área de crecimiento. Una vez hayan alcanzado un crecimiento económico y social constante, Lugo y Ourense podrán adoptar también el modelo provincial propuesto. Por tanto, el papel que el gobierno autonómico debería asumir es el de redistribuidor de la riqueza entre las cuatro provincias.

VII. CONCLUSIONES

En definitiva, la Diputación Provincial todavía puede ser un instrumento de gran utilidad para hacer frente a los retos actuales. Así, gracias a su versatilidad, permite adaptarse al Estado neoliberal sin perder los principios sociales. Ahora bien, si se quiere prescindir de esos principios, entonces también es preciso prescindir de la Diputación y sustituirla por otras formas de organización territorial. Por tanto, una institución que sirva a principios diferentes sobre el territorio de la provincia, será una corporación de organización territorial, pero no será, en ningún caso, una Diputación Provincial. Son, sin embargo, los principios

223 Esta posibilidad está avalada por lo anteriormente expuesto. Sin embargo, no vamos a valorar si es más o menos acertado realizar esa sustitución, pero es preciso dejar constancia de que cabe la posibilidad de llevar a cabo la misma sin menoscabar ningún principio constitucional.

224 "Existen gentes para quienes todo lo que es grande parece quimérico, y que en su baja y vil razón, no conocerán lo que puede sobre las pasiones humanas la misma locura de la virtud." ROUSSEAU, J.J., *Emilio...*, cit., p. 464.

225 Realizando, obviamente, un traspaso de competencias a las Diputaciones y asegurando una financiación adecuada que permita llevar adelante tales objetivos.

sociales sobre el territorio provincial lo que definen a la Diputación como tal. Acabar con la aplicación de esos principios equivale a su eliminación material. De esta forma, si la provincia ha permanecido en España con gobiernos neoliberales y socialistas ha sido, empero, por el mal uso que, en ocasiones, se ha hecho de la misma hasta nuestros días, ya que en lugar de servir a sus fines sociales y democráticos ha servido de vehículo a transacciones políticas de cuestionable honestidad²²⁶. No obstante, es necesario debatir primero acerca de los medios adecuados para llevar a cabo las reformas antes que hacerlo sobre las reformas en sí, ya que existe una enorme oposición política a cualquier modificación al actual *statu quo* institucional. Si pensamos que algo está mal, evidentemente, hay que cambiarlo. Y, como dice el Ciudadano de Ginebra, "aún si mis ideas fuesen malas, si yo las hago nacer buenas en otros, no habré perdido todo mi tiempo"²²⁷.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Obras colectivas

SOUTO GONZÁLEZ. X.M (Coor.): Áreas Metropolitanas galegas, Coordinador X. M. Souto González, Ed. Xunta de Galicia, 2009.

Libros

DE VEGA GARCÍA, P.: *La reforma constitucional y la problemática del Poder Constituyente*, Ed. Técnos, Madrid, 2011.

FONDEVILA MARÓN, M.: *La disolución de la soberanía en el ámbito estatal. El proceso de integración europea. Prolegómenos al estudio de Javier Ruipérez Alamillo*, REUS, Madrid, 2014.

GONZÁLEZ MARIÑAS, P.: *Las Diputaciones provinciales en Galicia: Del Antiguo Régimen al constitucionalismo*, Diputación provincial de La Coruña, A Coruña, 1978.

HELLER, H.: *La Soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional* (1927), 2ª. Ed., México, 1995.

HELLER, H.: *Las ideas políticas contemporáneas*, Editorial Comares, Granada, 2004.

HELLER, H.: *Europa y el fascismo*, Traducido del alemán por Francisco J. Conde, Editorial Comares, Granada, 2006.

JUDT, T.: *Algo va mal*, Traducido por Belén Urrutia, Santillana Ediciones Generales, 2010.

MONTESQUIEU: *Del espíritu de las leyes*, (1748), traducido por Pedro de Vega y Mercedes Blázquez Polo, Editorial Tecnos, Madrid, 1985.

ROURA, S y TAJADURA, J.: *La reforma constitucional*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.

ROUSSEAU, J.J.: *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres y otros escritos*, (1753), Editorial Técnos, Madrid, 1987.

ROUSSEAU, J.J.: *Emilio o de la educación*, (1762), traducido por Luis Aguirre Prado, Editorial EDAF, 1985.

226 Véase la "Operación Pokémon" en la que se encontraron implicaciones de un gran número de miembros de las cuatro Diputaciones Provinciales gallegas.

227 ROUSSEAU, J. J., Emilio..., cit., p. 31.

- ROUSSEAU, J.J.: *El contrato social*, (1762), traducido por Enrique López Castellón, Ediciones P. P. P., Madrid, 1985.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: *La reforma del Estatuto de Autonomía para Galicia*, UDC, 1995.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: *La protección constitucional de la autonomía*, Editorial Tecnos, Madrid, 1998.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: *La Constitución europea y la Teoría del Poder Constituyente (Algunas reflexiones críticas desde el Derecho político)*, Biblioteca Nueva S.L., Madrid, 2000.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: *La Constitución del Estado de las Autonomías. Teoría constitucional y práctica política en el "federalising process" español*, Ed. Biblioteca Nueva S. L., Madrid, 2003.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: *El constitucionalismo democrático en los tiempos de la globalización: Reflexiones rousseauianas en defensa del Estado constitucional democrático y social*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
- RUIPÉREZ ALAMILLO, J.: *Libertad civil e ideología democrática*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A., SEISDEDOS, G. y CRUZ LACALLE, M.: *Las regiones policéntricas, territorio estratégico del desarrollo económico*, Centro de Estudios en Desarrollo de la Universidad Autónoma de Madrid, Xunta de Galicia, 2009.

Artículos:

- BERNARDI GIL X. y GALÁN GALÁN, A.: "La garantía constitucional de la provincia a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El debate actual sobre las Diputaciones Provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales", *Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2009
- CABANAS VEIGA, M.: "El artículo 158 (a) Del Título 29 del Código de los Estados Unidos. Estudio contextualizador y comparado con el Derecho español, y traducción castellana. [Section 158 (a) of title 29 of the United States code, an in context and comparative study with the spanish law, and its castilian translation]", *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, Volumen V, 2013.
- CANO RUBIO, M.D.: "Cómo el liberalismo económico influye en la regulación socio-económica de un país: El papel de las Diputaciones provinciales", *Sobre un hito jurídico, La Constitución de 1812. Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, Universidad de Jaén, Jaén, 2012.
- CARBONELL PORRAS, E.: "La división del territorio en provincias y su evolución", *Sobre un hito jurídico, La Constitución de 1812. Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, Universidad de Jaén, Jaén, 2012.
- DE SOUSA SANTOS, B.: "Undécima carta a las izquierdas: ¿Ecología o Extractivismo?", *Público*. es.
- DE VEGA GARCÍA, P.: "Supuestos históricos, bases sociales y principios políticos en el derecho constitucional democrático", *Anuario Jurídico*, IX (1982), Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.
- DE VEGA GARCÍA, P.: "Mundialización y Derecho constitucional: la crisis del principio democrático en la crisis del constitucionalismo actual", *Revista de Estudios Políticos*, nº100 (abril-junio, 1998).

- DE VEGA GARCÍA, P.: "La Democracia como proceso. Algunas reflexiones desde el presente del republicanismo de Maquiavelo", Eds: A. Guerra y J.F. Y otros. *Alternativas para el siglo XXI. I Encuentro en Salamanca*, Sistema, Madrid, 2003.
- DE VEGA GARCÍA, P.: "La reforma constitucional como defensa de la Constitución y la Democracia", *Ponencia presentada a las II Jornadas de Derecho Constitucional: "Reforma de la Constitución"*, Fundación Jimenez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico y Centro Asociado de la UNED de Barbastro, Huesca, 27 y 28 Octubre 2006.
- ESTRADA SÁNCHEZ, M.: "¿Y para qué queremos las Diputaciones? Una reflexión en torno a los orígenes y la primera evolución de las Diputaciones provinciales", *AFDUC*, Nº12, 2008.
- GARRIDO LÓPEZ, C.: "Los partidos políticos en el sistema electoral de las Diputaciones Provinciales", *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Nº6, 2º semestre, 2000.
- HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J.: "Partidos políticos, Estado y Derecho: de la hostilidad a la teoría", *Anales de la facultad de Derecho*, Nº9, 2002.
- MÍGUEZ MACHADO, L.: "Galicia y la reforma de la Administración Local", *Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Nº Extra 1, Noviembre, 2013.
- NIETO, A.: "Mecanismos jurídicos de control del poder", *Las sombras del sistema constitucional español*, J. R. Capella, Editorial Trotta, Madrid, 2003.
- MASSARI, O.: "Democracia y Partidos: el caso italiano desde una perspectiva comparativa", Traducido por Gloria Cue, *Política y Sociedad*, vol. 47, Nº1, 2010.
- PISARELLO, G.: "Constitución y Gobernabilidad: Razones de una democracia de baja intensidad", *Las sombras del sistema constitucional español*, Coord. por J. R. Capella, Editorial Trotta, Madrid, 2003.
- RAMIRO, L.: "Del privilegio constitucional de los partidos a la promoción del multipartidismo moderado. Constitución, sistema electoral y financiación de los partidos políticos en España", *Las sombras del sistema constitucional español*, Coord. por J. R. Capella, Editorial Trotta, Madrid, 2003.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M.: "Estructura institucional y organización local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes", *Política y Sociedad*, Vol. 47 Núm. 3, 2010.
- SALVADOR CRESPO, M.: "Las Diputaciones provinciales en la Constitución de Cádiz de 1812", *Sobre un hito jurídico, La Constitución de 1812. Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos*, Universidad de Jaén, Jaén, 2012.
- SILVA ARDANUY, F.: "Estatutos de Autonomía de segunda generación; competencias exclusivas frente al proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local", *Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, Universidad Pablo de Olavide, Vol 4, enero-junio, 2014.
- WEILER, J.H., HALTERN, U.R. y MAYER, F.C.: "La Democracia europea y sus críticos: cinco problemas", *Problemas de legitimación en la Europa de la Unión. Las respuestas del Tratado de Amsterdam*, coordinador T. de la Quadra-Salcedo y A. Estela de Noriega, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000.
- ZIMMERLING, R.: "Globalización y Democracia: un marco para la discusión", *Quórum: Revista de pensamiento iberoamericano*, 2003.

Legislación

Constitución española de 1812.

Constitución española de 1837.

Constitución española de 1978.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia.

Ley 7/1996, de 10 de julio, de desarrollo comarcal.

Decreto 65/1997, de 20 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el mapa comarcal de Galicia.

Decreto 335/1998, de 27 de noviembre, por el que se regulan las áreas funcionales.

Ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo.

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Jurisprudencia

STC 32/1981.

STC 385/1983.

STC 214/1989.

STC 163/1991.

STC 48/2004.

STC 31/2010.